

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

## I diritti politici dello straniero

### This is the author's manuscript

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/15810> since

*Publisher:*

Jovene

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

**Alessandra Algostino**

# **I diritti politici dello straniero**

2005

*Per un'altra democrazia possibile*

*A Gianluca, che ogni giorno sostiene le ragioni di chi è escluso*

## INDICE

### **CAPITOLO I. LA FORZA DELLA CITTADINANZA, L'UNIVERSALITÀ DEI DIRITTI E L'EFFETTIVITÀ DELLA DEMOCRAZIA** p.

### **CAPITOLO II. IL CONCETTO DI DIRITTO POLITICO**

II.1. La categoria “diritti politici” nella cultura giuridica italiana: alcune interpretazioni fra il XIX e il XX secolo e il significato della categoria in epoca recente. Il diritto politico come diritto di partecipazione alla vita dello Stato fra funzione pubblica e diritto innato. Cenni p.

II.2. I diritti politici nelle discussioni all'Assemblea Costituente italiana: diritti politici come strumento di democrazia o attributo della nazionalità? p.

*II.2.1. I «rapporti politici» nei lavori delle Sottocommissioni* p.

*II.2.2. La discussione generale in sede di Assemblea sui diritti politici* p.

*II.2.3. Gli italiani non appartenenti alla Repubblica* p.

### **CAPITOLO III. LA TITOLARITÀ DEI DIRITTI POLITICI: IPOTESI INTERPRETATIVE E PROSPETTIVE DI RIFORMA**

III.1 Le ipotesi interpretative fra divieto di estensione, discrezionalità del legislatore e diritto di partecipazione per i residenti p.

*III.1.1. La negazione della titolarità dei diritti politici da parte degli stranieri* p.

*III.1.2 La discrezionalità del legislatore nell'attribuzione dei diritti politici* p.

*III.1.3 I diritti politici come diritti di partecipazione al governo del paese in cui si vive* p.

III.2 Il diritto positivo: esempi dal diritto comparato e prospettive di riforma p.

*III.2.1. Esempi dal diritto comparato* p.

*III.2.2. Prospettive di riforma* p.

*III.2.3. Le novità a livello locale* p.

## **CAPITOLO IV. UNA (RI)-LETTURA DELLE NORME COSTITUZIONALI: LO STRANIERO (STABILMENTE RESIDENTE) DEVE ESSERE TITOLARE DEI DIRITTI POLITICI?**

IV.1. I principi costituzionali	p.
IV.1.1. <i>L'articolo 1, c. 1: il principio democratico</i>	p.
IV.1.2. <i>L'articolo 1, c. 2: il principio della sovranità popolare</i>	p.
IV.1.3. <i>L'articolo 2: il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo</i>	p.
IV.1.4. <i>L'articolo 3: il principio di eguaglianza e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese</i>	p.
IV.1.5. <i>L'articolo 6: la tutela delle minoranze</i>	p.
IV.1.6. <i>L'articolo 10, c. 3: l'asilo come tutela dell' «effettivo esercizio delle libertà democratiche»</i>	p.
IV.1.7. <i>L'articolo 11 e il consenso alle «limitazioni di sovranità»</i>	p.
IV.2. I diritti di libertà (e i diritti politici)	p.
IV.2.1. <i>Le libertà di riunione e di associazione: il valore del riferimento letterale ai «cittadini» negli articoli 17 e 18</i>	p.
IV.2.2. <i>Gli articoli 48, 49, 50 e 51: il riferimento letterale ai «cittadini», gli italiani non appartenenti alla Repubblica e il voto dei cittadini all'estero. Rinvio</i>	p.
IV.3. I doveri costituzionali	p.
IV.3.1. <i>La corrispondenza fra diritti e doveri: «essi partecipavano solo in senso negativo delle libertà ateniesi»</i>	p.
IV.3.2. <i>L'articolo 52: la difesa della Patria è “sacro dovere” solo del cittadino?</i>	p.
IV.3.3. <i>L'articolo 53 e il principio “no taxation without representation”</i>	p.
IV.3.4. <i>L'articolo 54: la fedeltà alla Repubblica e l'osservanza della Costituzione e delle leggi</i>	p.
IV.4. Osservazioni conclusive	p.
<b>Opere citate</b>	p.

*«... tutti gli uomini, il cui comune interesse e legame permanente con la comunità è  
sufficientemente provato, hanno diritto di voto ...»*

(Dichiarazione dei diritti della Virginia, 12 giugno 1776, art. 6)

*«Ogni uomo nato e domiciliato in Francia, in età di ventun anni compiuti, che,  
domiciliato in Francia da un anno, vi vive del suo lavoro, o acquista una proprietà, o  
sposa una francese , o adotta un fanciullo, o mantiene un vecchio; ogni straniero, infine,  
che il corpo legislativo giudicherà di aver ben meritato  
dell'umanità, è ammesso all'esercizio dei diritti di cittadino francese»*

(Costituzione francese, 24 giugno 1793, art. 4)

# CAPITOLO I

## LA FORZA DELLA CITTADINANZA, L'UNIVERSALITÀ DEI DIRITTI E L'EFFETTIVITÀ DELLA DEMOCRAZIA

Il riconoscimento in capo a tutte le persone umane dei diritti politici rappresenta un diritto umano fondamentale – il diritto a partecipare al governo del proprio Paese<sup>1</sup> – nonché coerente implicazione del principio che la maggioranza degli Stati proclama come fondamento del proprio ordinamento: quello democratico.

Il legame fra diritti politici e cittadinanza si presenta con la forza di una tradizione consolidata e sostenuta da una dottrina pressoché unanime, ma se si muove dalla volontà di garantire sostanzialmente, effettivamente, i due principi citati<sup>2</sup>, non si può rimanere ancorati al criterio formale della cittadinanza, per cui solo chi possiede il titolo di cittadino può partecipare al governo del Paese; occorre, invece, spezzare il legame fra diritti politici e cittadinanza e riconoscere che i diritti politici sono propri di ogni individuo alla sola condizione che risieda stabilmente in un determinato territorio (che può essere qualificato come il “suo” Paese)<sup>3</sup>. Occorre abbandonare la prospettiva che

---

<sup>1</sup> Vedi, fra gli altri, l'art. 21 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948): «ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti. Ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio paese»; l'art. 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966): «ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni menzionate all'art. 2 e senza restrizioni irragionevoli: a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici...; b) di votare e di essere eletto...; c) di accedere, in condizioni generali di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio paese».

<sup>2</sup> Se si assume, in altre parole, la prospettiva nella quale l'universalismo dei diritti non è un'utopia, ma «diritto vigente, pur se misconosciuto dalle odierne teorie della cittadinanza e clamorosamente violato dalle nostre legislazioni in tema di stranieri e di immigrati», e che la cittadinanza non rappresenta altro che «un accidente “di nascita” non solo superabile ma anche ingiustificabile ... sul piano etico-politico», per cui l'«antinomia regressiva ... tra diritti universali della persona e cittadinanza» è «destinata a divenire esplosiva, con la crescita delle diseguaglianze e delle pressioni migratorie», ed il suo superamento, nella direzione di una «uguaglianza tra gli esseri umani nei diritti fondamentali», se è «tra i più gravi problemi dell'umanità», non è «irrealistico o irrealizzabile»; ovvero, se si considera che il «disegno universalistico» è «tracciato non già da un'utopia, ma dal diritto costituzionale e internazionale positivo», «dipende unicamente dalla politica: dalla volontà dei paesi economicamente e militarmente più forti, ma anche dalle lotte politiche e sociali delle masse oggi discriminate e dal sostegno che ad esse proverrà dalle forze democratiche dei paesi privilegiati» (L. FERRAJOLI, *I fondamenti dei diritti fondamentali*, in L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Laterza, Roma-Bari, 2001, pp. 315-316); o, ancora, se si ritiene che «c'è una sola risposta, e non è semplice. È l'universalizzazione dei benefici del Primo Mondo... », quale processo precario e lungo, ma «necessario... perché i valori di una società “illuminata” e civile esigono che al privilegio subentrino dei diritti generalizzati –in ultima analisi, se non una cittadinanza cosmopolita, almeno dei diritti di cittadinanza per tutti gli esseri umani nel mondo» (R. DAHRENDORF, *Economic opportunity, civil society, and political liberty*, 1995, trad. it. *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 11-12).

<sup>3</sup> I documenti internazionali sui diritti dell'uomo, generalmente, o riconoscono direttamente i diritti di partecipazione al governo in capo al cittadino o li attribuiscono ad “ogni individuo”, ma riferendosi al governo del “proprio paese”, sottintendendo con quest'ultima espressione, tradizionalmente, “stato di cui si

vuole “straniero” e “diritti politici” considerati insieme solo se il loro legame consiste in una negazione: lo straniero *non* è titolare dei diritti politici - i diritti politici *non* sono riconosciuti allo straniero, e occorre abbandonare un’interpretazione del «proprio Paese» legata al criterio formale della cittadinanza in favore del criterio sostanziale della “residenza stabile”. Il requisito della residenza stabile, infatti, può essere considerato quale condizione strettamente funzionale rispetto alla *ratio* dei diritti politici (garantire la partecipazione al governo che “esercita” sul territorio in cui si vive)<sup>4</sup> e, dunque, non ingiustificato – come la cittadinanza - rispetto all’universalità dei diritti o all’essenza della democrazia.

Un cammino nel senso indicato permette di superare l’ambiguità dei diritti universali<sup>5</sup> ed anche di procedere – sotto il profilo dei partecipanti - verso una democrazia effettiva (di rispettare la democrazia), ed è un cammino urgente: la presenza di un’immigrazione sempre più massiccia e stanziale rende infatti sempre più evidente che se si mantiene il nesso diritti politici-cittadinanza vi saranno sempre più persone umane che non godranno del diritto di partecipare al governo del «proprio Paese»<sup>6</sup> e un numero sempre crescente di “governati” esclusi dalla scelta dei “governanti”.

Si tratta di un cammino realizzabile, ma, certamente, non facile; esso incontra (si scontra con) l’ingombrante ostacolo di un’affermazione consolidata da secoli (i diritti politici costituiscono l’essenza dello *status* di cittadino, ovvero i due concetti si definiscono reciprocamente e commutativamente)<sup>7</sup>, supportata dalla lettera della Costituzione<sup>8</sup> e

---

è cittadini”; in tal senso senza dubbi si pronuncia la dottrina maggioritaria (tra gli altri, cfr. U. VILLANI, *I diritti degli stranieri negli atti internazionali sui diritti dell’uomo*, in *Studi senesi*, 1987/1, pp. 115-116; F. CAPOTORTI, *Incidenza della condizione di straniero sui diritti dell’uomo internazionalmente protetti*, in *Studi in onore di G. Sperduti*, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 451 ss.): la locuzione però potrebbe prestarsi ad interpretazioni più ampie, tali da comprendere un’appartenenza ad un Paese intesa come svolgimento in concreto della propria vita nello stesso, al di là del possesso di titoli formali o di appartenenze etniche-culturali.

<sup>4</sup> In questo senso il diritto politico è un diritto di partecipazione della persona umana, che può quindi essere inteso insistendo sul profilo individuale (diritto del singolo a far valere la propria volontà rispetto al governo) o valorizzando la tensione collettiva o comunitaria della partecipazione dell’individuo (che opera nella prospettiva del “bene comune”).

<sup>5</sup> Sul tema sia consentito rinviare a A. ALGOSTINO, *L’ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Jovene, Napoli, 2005; il riferimento, in particolare, è al rapporto ambiguo fra proclamazione universale di un diritto e riconoscimento (o godimento) dello stesso in quanto cittadino: nonostante l’intitolazione alla persona umana, infatti, di taluni diritti lo straniero è titolare solo in quanto cittadino – come nell’ipotesi dei diritti politici -, mentre di altri può godere in un dato modo solo in quanto cittadino, o al più, straniero autorizzato a soggiornare nello Stato – come avviene per la libertà di circolazione e soggiorno o per i diritti sociali (in argomento, sinteticamente, si permette di citare anche A. ALGOSTINO, *La condizione degli stranieri in Italia fra diritti universali e difesa della fortezza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003-II, pp. 622 ss.).

<sup>6</sup> Inteso come Paese in cui vivono e risiedono stabilmente.

<sup>7</sup> Recentemente, ad esempio, in una Risoluzione della Giunta per gli Affari delle Comunità Europee presso il Senato, approvata nella seduta del 15 marzo 2000, si tratta (a proposito della redazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea) della necessità di «affermare l’inviolabilità dei diritti fondamentali anche per gli stranieri, salvo le *naturali* differenziazioni per i diritti politici» (corsivo nostro) (*Atti parlamentari, Senato della Repubblica*, XIII legislatura, Doc. XXIV, n. 15).



difesa dagli argomenti di una dottrina pressoché monolitica<sup>9</sup> (per non parlare del “senso comune”)<sup>10</sup>.

È quasi scontato, perlomeno nel mondo giuridico-positivo e dei suoi interpreti<sup>11</sup>, che i diritti politici siano riservati al cittadino: argomentare la possibilità dell’attribuzione dei diritti politici agli stranieri (stabilmente residenti) assume i caratteri dell’eresia e affermare che ciò appare costituzionalmente “necessario” degno del rogo.

Tuttavia, una (ri)lettura delle norme costituzionali - in particolar modo del principio democratico - può supportare (supporta) un’interpretazione che supera il dato testuale del riferimento ai «cittadini» delle norme che sanciscono i diritti politici (e la nozione di diritto politico come tradizionalmente intesa) per affermare il diritto politico come diritto della persona umana e non del cittadino, come strumento della democrazia e non attributo della nazionalità.

Tesi “estrema” quella che si intende proporre? Tesi “presuntuosa”? Tesi “ingenua” ed idealistica? Forse sì, ma magari anche tesi in fondo logica e magari anche tesi precorritrice di tempi futuri.

I diritti politici sono diritti della persona umana, sono diritti dei governati a partecipare al governo, ma allora, non è “ovvio” (logico) riconoscerli a tutte le persone umane che vivono (risiedono stabilmente) nel territorio del cui governo si discute? Non si tratta, “semplicemente”, di superare una prassi ambigua, se non apertamente in contrasto, con il principio dell’universalità dei diritti umani e con la democrazia?

«I diritti dell’uomo» - osserva Norberto Bobbio - «nonostante siano stati considerati sin dall’inizio naturali, non sono stati dati una volta per sempre», come dimostrano proprio le «varie vicende dell’estensione dei diritti politici» (e, in particolare, il fatto che «per secoli si è ritenuto per nulla naturale che le donne andassero a votare»)<sup>12</sup>: ma allora - come asserisce sempre il filosofo torinese -, il suffragio universale maschile e femminile per i cittadini rappresenta veramente un «limite non ulteriormente superabile»<sup>13</sup>?

È indubbio che affermare che ogni individuo il quale partecipa alla vita di una società ha diritto di partecipare alle scelte concernenti il governo della società stessa significa *de iure condito* sostenere una tesi estrema e facilmente criticabile, ma forse non era una tesi

---

<sup>8</sup> Il riferimento è, in primo luogo, all’art. 48 della Costituzione italiana (sulla quale, in particolare, ci si soffermerà nel prosieguo).

<sup>9</sup> La dottrina, in verità, si occupa raramente del tema, considerando lo stretto legame diritti politici-cittadinanza come un “dato”, più che un oggetto di discussione.

<sup>10</sup> Osserva U. ALLEGRETTI, *Costituzione e diritti cosmopolitici*, in G. Gozzi (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione*, il Mulino, Bologna, 1997: quando si tratta dei diritti politici, «dal senso sociale storico, dal senso comune mondiale nella sua attuale storica condizione, scatta una frontiera nei confronti del principio di universalità, data dal contrapposto “principio di appartenenza”» (p. 187).

<sup>11</sup> Diversamente, si vedrà (cfr. spec. cap. III), nel mondo dei filosofi politici, più attenti ed “aperti” alle questioni che possono sorgere per la presenza di “governati” esclusi dalla vita politica del Paese in cui vivono.

<sup>12</sup> N. BOBBIO, *I diritti dell’uomo, oggi*, in ID., *L’età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992, p. 266.

<sup>13</sup> N. BOBBIO, *La resistenza all’oppressione, oggi*, in ID., *L’età dei diritti*, cit., p. 167.

estrema sostenere che i diritti del «we the people»<sup>14</sup> statunitense spettassero anche ai neri<sup>15</sup> o, alla fine dell'Ottocento, che il diritto di voto spettasse anche alle donne?<sup>16</sup>

Questo per dire che, *a volte*, le tesi estreme sono anticipatrici di tempi futuri e, anzi, di ausilio al realizzarsi dei cambiamenti che il futuro porta con sé, anche se nel presente appaiono “assurde”.

Come è stato recentemente ricordato, in uno scritto sulla presunta “pazzia” degli avvocati che si occupano di diritto umanitario, dal direttore legale dello European Roma Rights Center, James A. Goldston, negli Stati Uniti «fino a poco più di un secolo fa, la schiavitù (il diritto di possedere degli essere umani di colore) era legale, custodita gelosamente dalla Costituzione, rafforzata dalla polizia e dai tribunali, praticata come tradizione in metà degli Stati»; gli “abolizionisti” «andavano in tribunale e argomentavano che la schiavitù rappresentava una violazione dei diritti umani fondamentali. Venivano scherniti, derisi, disprezzati dai membri del tribunale e, in generale, dalla gente. Non ottenevano

---

<sup>14</sup> Sulla contraddizione insita nel «we the people» come un «noi aperto a tutti», che però si accompagna all'esclusione degli inglesi e alla non considerazione di indiani e neri, cfr. T. Bonazzi (a cura di), *La Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America*, Marsilio, Venezia, 1999, pp. 56-57; nota come la formula «noi, il popolo» sia «intrinsecamente conflittuale», portando «inscritti proprio nella sua espressione i dilemmi costitutivi del rispetto universale dei diritti umani e dei diritti particolaristici di sovranità», S. BENHABIB, *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton, Princeton University Press, 2002, trad. it. *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 230.

<sup>15</sup> Si pensi ai discorsi forti, pur nel rispetto della non-violenza, di Martin Luther King o a quelli – nell'ottica del «o la scheda o il fucile» (per cui si agisce «con metodi non violenti se il nemico sarà non violento, ma con la violenza se sarà necessario rispondere alla violenza» (p. 64)) - di Malcom X, il quale, fra l'altro, sottolinea l'importanza e la necessità di leggere la lotta per i diritti civili dei neri negli Stati Uniti come una lotta per i diritti umani, che «sono qualcosa con cui si nasce, sono i diritti riconosciuti da tutte le nazioni di questo pianeta, e chiunque li violi può esser trascinato davanti a un tribunale internazionale» (p. 57) (MALCOM X, *Ultimi discorsi*, Einaudi, Torino, 1968).

<sup>16</sup> In Italia, fra le prime petizioni in favore del voto alle donne, cfr. quella presentata da Anna Maria Mozzoni nel 1877: «questa massa di cittadini che ha diritti e doveri, bisogni ed interessi, censo e capacità, non ha presso il corpo legislativo nessuna legale rappresentanza... noi italiane ci rivolgiamo perciò a quel Parlamento, che col Governo ha convenuto doversi alla presunzione sostituire la realtà, affinché... voglia considerarci nei nostri soli rapporti con lo Stato, riguardarci per quello che siamo veramente: cittadine, contribuenti e capaci, epperò non passibili, davanti al diritto di voto, che di quelle limitazioni che sono o verranno sancite per gli altri elettori» (il testo della petizione si può leggere in A. M. MOZZONI, *La liberazione della donna*, a cura di F. Pieroni Bortolotti, Gabriele Mazzotta editore, Milano, 1975, p. 129). Vedi anche, fra gli altri, ancor più risalente nel tempo e particolarmente appassionato, l'intervento di William THOMPSON, *Appeal of One Half the Human Race, Women, against the Pretension of the Other Half, Men, to Retain Them in Political, and Thence in Civil and Domestic Slavery, in Reply to a Paragraph of Mr. Mill's Celebrated "Article on Government"*, London, 1825, trad. it. *Appello di metà del genere umano, le donne, contro la pretesa dell'altra metà, gli uomini, di mantenerle nella loro schiavitù politica, civile e domestica*, a cura di S. Franchini, Guarraldi Editore, Firenze, 1974, specie laddove, argomentando la tesi secondo la quale «la felicità delle donne ... sarebbe molto maggiore con la parità di diritti politici anche se ci fossero già una morale e una legislazione paritarie», afferma: «se il motivo per cui si perpetua l'esclusione politica non è quello di opprimere, è per ricordare alle schiave affrancate che il *potere* di opprimere c'è sempre?» (p. 152), o, ancora: «alle donne i diritti politici sono indispensabili... è inutile conferire una sanzione legale a un diritto civile o abolire un'esclusione, se la legge non dà a chi intende appoggiare [cioè alle donne] il mezzo di far osservare questo diritto o autorizzazione» (p. 155), o, infine: «senza i diritti politici [le donne] non potranno mai essere considerate dagli uomini come delle vere eguali, non potranno mai raggiungere quel grado di rispettabilità e di dignità sociale... non potrebbero rispettare se stesse...» (p. 162).

alcun successo in tribunale. Ma 15 anni più tardi, dopo una guerra civile, passò un emendamento alla Costituzione che imponeva ciò che gli abolizionisti avevano richiesto: dichiarava la schiavitù negli Stati Uniti fuorilegge. E oggi la schiavitù è un reato passibile di reclusione ...»<sup>17</sup>.

Allo stato attuale si è consci che le argomentazioni che seguiranno facilmente potranno essere sottoposte a critiche, forti, perché fondate su interpretazioni diffuse e consolidate nel tempo, ma, a difesa della tesi qui proposta, oltre i precedenti storici ricordati e alla affermazione della logicità delle ipotesi sostenute in quanto dedotte dall'universalità dei diritti e dal contenuto minimo della democrazia (argomenti – questi – principali), si può citare anche la presenza, già registrata dal diritto positivo, di piccole aperture nel senso del riconoscimento giuridico agli stranieri dei diritti politici. Basti pensare alla previsione del diritto di voto nei Paesi dell'Unione europea per gli stranieri comunitari alle elezioni comunali<sup>18</sup>, o all'attribuzione, soprattutto in alcuni Paesi del Nord Europa, del diritto di voto a livello locale a tutti gli stranieri residenti da un certo periodo di tempo, o, ancora, all'adozione di Convenzioni come quella di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale<sup>19</sup>.

A questo punto si potrebbe obiettare che gli esempi citati in realtà parrebbero argomenti contro la tesi che si vuol proporre e verificare (doverosità dell'attribuzione dei diritti politici agli stranieri, in particolare, in quanto diritti della persona umana ed estrinsecazione della democrazia): molti dei casi citati non rappresentano, infatti, un riconoscimento costituzionale dei diritti politici come diritti della persona umana, come necessaria implicazione del principio democratico, ma sono frutto di una decisione del legislatore ordinario, in una prospettiva nella quale il riconoscimento dei diritti politici agli stranieri è una *possibilità*, non una *necessità*. A queste obiezioni si può però controbattere che quanto ricordato rappresenta *un* esempio di “apertura”, ma non

---

<sup>17</sup> J. A. GOLDSTON, *Avvocati esperti di diritto umanitario: sono pazzi?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2000/2, p. 26 (traduzione del testo *Human Rights Lawyers: Are they Crazy?*, in *Legal Defence of the Roma: Workshops in International and Domestic Human Rights Litigation*, Budapest, ERRC (a cura di), 1999).

<sup>18</sup> Sul significato del riconoscimento del diritto di voto ai cittadini comunitari alle elezioni del comune di residenza, si può per ora, rinviando *infra* per ulteriori approfondimenti, ricordare quanto osservato da G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, p. 15, che sottolinea, a livello di Unione europea, la valorizzazione della «residenza», «come titolo, diverso dalla cittadinanza e quasi autonomo rispetto a questa, per esercitare il diritto di voto e di eleggibilità nelle elezioni comunali e in quelle del Parlamento europeo ...», evidenziando come «in tal modo, una condizione di fatto quale è la residenza scalza la vecchia cittadinanza formale proprio nel campo dell'esercizio di diritti di partecipazione politico-amministrativa o politica (art. 8 Trattato Maastricht)». Peraltro, non manca chi, invece, considera l'attribuzione dei diritti politici solo agli stranieri comunitari espressione di «une conception aristocratique des rapports politiques valable seulement entre peuples d'élite» (M. CHEMILLIER-GENDREAU, *Les étrangers et le droit de vote*, in *Le Monde diplomatique*, Janvier 2000, p. 32).

<sup>19</sup> Sul diritto di voto in una prospettiva comparata, vedi *infra*, cap. III, par. III.2.1.

l'apertura in grado di eliminare i paradossi dei diritti universali del cittadino e di una democrazia escludente<sup>20</sup>.

La volontà di superare questi paradossi è alla radice della scelta di procedere argomentando non la possibilità della titolarità dei diritti politici in capo agli stranieri, ma la necessità, e, ancor prima, di trattare – volendo perseguire l'obiettivo del riconoscimento dei diritti politici agli stranieri (extracomunitari) – della titolarità dei diritti politici e non dell'ipotesi di allargamento della cittadinanza.

Perché occuparsi del riconoscimento *tout court* dei diritti politici agli stranieri, piuttosto che delle possibilità di ampliamento nei confronti degli stranieri delle ipotesi di ammissione alla cittadinanza (discendendo da qui, di conseguenza, la titolarità in capo allo straniero, divenuto cittadino, dei diritti politici)<sup>21</sup>? Date le premesse indicate (volontà di rendere effettive universalità dei diritti e democrazia), non è difficile rispondere.

È evidente che il risultato, se così lo si vuol chiamare - cioè l'esercizio da parte dello straniero (o straniero in origine) dei diritti politici - solo da un'angolatura distorta potrebbe apparire identico: profondamente differente, infatti, è la natura del riconoscimento della titolarità nei due casi, così come molto diverso è l'impatto stesso del riconoscimento sul concetto di cittadinanza e, in generale, sul cammino verso il superamento delle ambiguità dei diritti universali e della democrazia.

Quanto al primo punto, muta la natura del diritto politico: nel caso di riconoscimento diretto in capo allo straniero stabilmente residente prevale la concezione secondo la quale il diritto politico è il diritto di ciascuna persona umana (che sia cittadino o straniero, non importa) di partecipare al governo della società in cui vive, in conformità ad un principio democratico astratto e sulla base del solo elemento della partecipazione alla società; mentre, se l'esercizio da parte dello straniero dei diritti politici dipende dall'acquisizione del titolo di cittadino, il diritto politico si presenta (o continua a presentarsi) come un diritto non dell'uomo ma del cittadino, con la forte presenza al suo interno, accanto ad una funzione strumentale rispetto alla democrazia, di una connotazione nazionalistica<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Di una democrazia come quella ateniese, magari anche (quasi) perfetta, ma escludente nei confronti delle donne e dei meteci.

<sup>21</sup> In questo senso vedi, se pur in riferimento alla situazione francese, A. ROUX, P. TERNEYRE, *Principio d'eguaglianza e diritto di voto*, in *Politica del diritto*, 1991, pp. 387-388: «l'esclusione costituzionale [n.d.r.: dal diritto di voto] è valida solo fino a quando lo straniero non è diventato... un cittadino di nazionalità francese... Allora, se si vuole veramente superare l'ostacolo costituzionale e permettere di votare agli stranieri che abbiano vissuto per un lungo periodo sul territorio francese, è sufficiente "offrire" a questi ultimi la possibilità di acquistare la nazionalità francese»; gli Autori, peraltro, definiscono anche questa proposta «forse troppo ardita», «se si tiene conto del dibattito sul carattere già troppo "soffice" del codice della nazionalità in Francia».

<sup>22</sup> Sul diritto politico come strumento di democrazia o attributo della nazionalità, cfr. più diffusamente *infra*; sulla presenza dei due aspetti anche nel concetto di cittadinanza, vedi, per tutti, R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Noviss. Dig. It.*, III, Torino, 1959, pp. 307 ss.: «il termine «cittadinanza»... richiama, soprattutto nelle antichità, da un lato l'appartenenza naturale al gruppo etnico dal quale si esprime l'organizzazione politica e che si svolge dalla famiglia fino al concetto politico-sociologico di *popolo* e, nell'accezione francese, di nazione; e, dall'altro, una potenziale situazione (ricorrendo cioè altri presupposti) di partecipazione attiva all'organizzazione politica o, meglio, di fonte o materia della stessa» (p. 307). Non manca, peraltro, chi

In questo secondo caso, cioè, il diritto politico appare come un diritto degli appartenenti ad una comunità (ed è la comunità stessa a decidere i criteri in base ai quali si può divenire membri della comunità): il diritto politico allora, e anche la democrazia, appaiono concetti “esclusivi”, in quanto “includono” solo chi può fregiarsi del titolo di cittadino, escludendo colui che è “semplicemente” una persona umana<sup>23</sup>.

Quanto alle implicazioni, in generale, nei confronti dell’universalità o della democrazia, se non si intacca il concetto di cittadinanza, ma ci si limita ad ampliarne i presupposti, non si modificano le loro ambiguità intrinseche<sup>24</sup>, mentre, se si argomenta la titolarità in

---

sostiene che nel moderno concetto di cittadinanza politica democratica non v’è spazio per l’identità nazionale: «non c’è nessun bisogno di ricorrere ad una origine etnica, linguistica e culturale che sia comune a tutti i cittadini dello stato», essendo sufficiente la socializzazione «in una comune cultura politica» (J. HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell’Europa*, in ID., *Morale, diritto, politica*, Einaudi, Torino, 1992, pp. 105 ss., spec. pp. 116-117).

<sup>23</sup> Sulla cittadinanza intesa come concetto di esclusione e chiusura, in dottrina, vedi, fra gli altri, J. LECA, *Nazionalità e cittadinanza nell’Europa delle immigrazioni*, in AA.VV., *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1990, pp. 201 ss.: «... nazionalità e cittadinanza sono concetti di “chiusura sociale” che determinano i limiti (o l’esclusione) alla partecipazione di alcuni esterni ad alcune interazioni sociali ...» e sono «chiusure legittimate da arbitrarietà culturali considerate evidenti, o giustificate da sistemi di idee e di dottrine» (pp. 201-202); L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp. 263 ss. (e, da ultimo, similmente, L. FERRAJOLI, *Libertà di circolazione e di soggiorno. Per chi?*, in M. Bovero (a cura di), *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 180): «la cittadinanza non è più, come all’origine dello Stato moderno, un fattore di inclusione e di uguaglianza. Oggi, al contrario dobbiamo ammettere che la cittadinanza dei nostri ricchi paesi rappresenta l’ultimo privilegio di status, l’ultimo fattore di esclusione e discriminazione, l’ultimo relitto premoderno delle disuguaglianze personali in contrasto con la conclamata universalità e uguaglianza dei diritti fondamentali» (sanciti sia dalle Costituzioni statali che da Dichiarazioni e Patti internazionali) [p. 288], e ID., *Diritti fondamentali*, in L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, cit.: «la categoria della cittadinanza rischia di prestarsi a fondare, ben più che una teoria della democrazia basata sull’espansione dei diritti, un’idea regressiva e nei lunghi tempi illusoria della democrazia in un paese solo, o meglio nei nostri ricchi paesi dell’Occidente, a prezzo della non-democrazia nel resto del mondo» (p. 19); G. PALOMBARINI, *I diritti e l’Europa*, in *Critica marxista*, 1998/6: il concetto di cittadinanza, «che fino a oggi è stato un meccanismo di inglobamento, di inclusione, in un’ottica di liberazione e di promozione del godimento dei diritti», oggi «rischia di diventare un meccanismo politico-giuridico di chiusura, di esclusione, in un’ottica di difesa egoistica di condizioni di privilegio» (pp. 65-66); R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, 1992, trad. it. *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, il Mulino, Bologna, 1997: «in termini generali, la cittadinanza è un formidabile strumento di chiusura sociale» (p. 10, ma cfr. anche pp. 45 ss.); D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza*, cit., pp. 3 ss.: «in senso formale la cittadinanza ha significato nient’altro che la distinzione del “cittadino” dallo “straniero”» (p. 3), «a godere dei diritti di cittadinanza sono dunque soltanto i membri della comunità nazionale a esclusione di tutti gli altri» (p. 19); E. BALIBAR, che critica, in generale, la «concezione fissista e, per farla breve, borghese della cittadinanza, nella quale, nel momento in cui sono cambiate le condizioni storiche, il diritto ridiventa tendenzialmente un privilegio e la libertà uno statuto» (*Le frontiere della democrazia*, manifestolibri, Roma, 1993, p. 12), e, in particolare, evidenzia come la cittadinanza europea amplifichi «le esclusioni “nazionali”», creando un vero e proprio *apartheid* (*Una cittadinanza “impossibile”?*, in *La rivista del manifesto*, dicembre 2000, pp. 50-51). In argomento, da ultimo, vedi anche S. BENHABIB, *La rivendicazione dell’identità culturale*, cit., la quale rileva come «il privilegio più grande della cittadinanza sta nel possesso dei diritti politici – il diritto di votare, di concorrere per occupare una carica –, nel senso stretto dell’espressione... Le linee di demarcazione che distinguono i membri dai non membri, i cittadini dagli stranieri, il “noi” dal “loro”, vengono tirate in modo più netto attorno a questi privilegi» (p. 214).

<sup>24</sup> Si può però notare che anche l’allargamento della cittadinanza può avere valenza positiva – anche se minore dell’ipotesi prescelta – nel cammino verso una effettiva universalità dei diritti: può rappresentare un

capo a ciascuna persona dei diritti politici, si “liberano” questi ultimi da un’universalità contraddetta dalla richiesta del requisito della cittadinanza (ponendo le basi per uno “svuotamento” del concetto stesso di cittadinanza) e si “libera” la democrazia dal legame con uno *status* che rischia, irrigidendone e restringendone l’“uso”, di contraddirla.

A ciò si aggiunga la considerazione che nell’ipotesi di riconoscimento *tout court* della titolarità dei diritti politici in capo agli stranieri, lo straniero potrebbe avere direttamente nella Costituzione – il riferimento è alla situazione italiana – la garanzia del diritto di partecipazione alla vita politica del Paese, mentre nel secondo caso (ammissione alla cittadinanza) il diritto in questione dipenderebbe dalla volontà del legislatore. La cittadinanza, infatti, non è uno *status* costituzionalmente previsto, ma la sua disciplina è lasciata alla discrezionalità del legislatore ordinario<sup>25</sup>, limitandosi la Costituzione a prevedere che nessuno può esserne privato «per motivi politici» (art. 22), o costituendo la stessa solo un limite generale in caso di violazione esplicita di norme costituzionali<sup>26</sup>.

Se lo straniero diviene titolare dei diritti politici solo se diviene cittadino – cioè, non ha *ab origine* un diritto costituzionale alla titolarità dei diritti politici, nemmeno in via indiretta, non esistendo un diritto costituzionale alla cittadinanza<sup>27</sup> – la titolarità dei diritti politici come diritti costituzionalmente garantiti viene riconosciuta solo *dopo* l’acquisto della cittadinanza, acquisto nei cui confronti lo straniero non può che pretendere l’applicazione della disciplina discrezionalmente prevista dal legislatore. Lo straniero, dunque, in questo caso, non ha un vero e proprio diritto (costituzionalmente tutelato) alla titolarità dei diritti

---

primo passo verso un concetto di cittadinanza universale o, anche, verso il superamento del concetto stesso (il quale, allargandosi, può venire a perdere caratterizzazione – gli elementi che distinguono il cittadino dalla persona umana –, fino a fondersi con quello di persona umana).

<sup>25</sup> Sulla mancanza di rilievo costituzionale della cittadinanza cfr., tra gli altri, L. BASSO, *Le libertà civili*, in *Materiali della Repubblica, Assemblea costituente*, vol. I *Documentazione generale*, Tomo II *Relazioni, progetto e discussioni generali*, Notor Editore, Reggio Emilia, 1991, pp. 5 ss.: «non è nelle nostre tradizioni dar rilievo costituzionale a quanto riflette la cittadinanza ...»; S. LABRIOLA, “*Status civitatis*” e norme costituzionali, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1977, secondo il quale non sembra vi sia un principio costituzionale che regoli l’acquisto da parte dello straniero della cittadinanza italiana, per cui «vi è nell’ordinamento la potestà, legittima, di disciplinare nel modo che venga ritenuto più conveniente quelle ipotesi», con l’ulteriore implicazione che «la protezione dello straniero non può ritenersi estesa dai principi del sistema anche alla configurazione di una sorta di diritto a conseguire la cittadinanza: anzi, essa viene predisposta nel quadro della costituzione anche in vista della inesistenza di quel diritto» (p. 1350).

*Contra*, cfr., tra gli altri, R. QUADRI, *Cittadinanza*, cit.: «è fuori dubbio che la materia appartenga specificamente al diritto costituzionale, in quanto la più gran parte di norme costituzionali assume la cittadinanza a criterio decisivo e non può dunque essere dissociata da esse. La cittadinanza esplica una sua funzione essenziale nell’organizzazione dello Stato...» (p. 316); F. PERGOLES, *Diritto costituzionale*, XV ed., I, Cedam, Padova, 1962: «la disciplina della cittadinanza... è materia di natura sua costituzionale, in quanto... il popolo è elemento costitutivo dello Stato» (p. 122).

<sup>26</sup> ...e il pensiero corre, ad esempio, al principio di eguaglianza, rispetto al quale la Corte costituzionale ha più volte giudicato costituzionalmente illegittime (in particolare, in relazione alla parità uomo-donna) alcune ipotesi di acquisto o perdita della cittadinanza previste dalla ormai abrogata legge n. 555 del 1912 sulla cittadinanza (cfr., tra le altre, le sentt. nn. 87 del 1975 e 30 del 1983).

<sup>27</sup> Sul punto vedi Corte cost., ord. n. 490 del 1988, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 2195 ss., in particolare laddove si considera «che il principio di eguaglianza sancito dall’art. 3 Cost. si riferisce espressamente ai soli cittadini e vale per lo straniero solo quando trattasi di tutelare i diritti fondamentali e che tale non è l’acquisto della cittadinanza italiana» (p. 2197).

politici, esistendo tale diritto solo nell'ipotesi che gli venga concesso di ottenere la cittadinanza: il diritto ai diritti politici diviene direttamente azionabile da parte dello straniero solo attraverso un passaggio per così dire *octroyé*<sup>28</sup>.

Dalla mancanza di espliciti riferimenti costituzionali in ordine all'acquisto della qualità di "cittadino" discende anche – ad ulteriore supporto della validità della strategia argomentativa scelta – che promuovere un'estensione delle ipotesi di acquisto della cittadinanza (cioè modificare la legge sulla cittadinanza) è essenzialmente un obiettivo politico, difficilmente argomentabile giuridicamente (e, in particolare, costituzionalmente)<sup>29</sup>.

Peraltro è indubbio che, estendendo la titolarità dei diritti politici agli stranieri stabilmente residenti, da un lato, di fatto, si amplia la sfera dei potenziali cittadini (se si muove dal presupposto della stretta connessione tra i diritti politici e il concetto di cittadinanza), dall'altro, da un punto di vista teorico, si scardina – come accennato – dal profondo il concetto di cittadinanza<sup>30</sup>, privandolo per l'appunto del suo tradizionale e fondamentale contenuto (i diritti politici)<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Si è comunque consci che, specie allo stato attuale, al ragionamento proposto, si potrebbe obiettare che anche nel caso di riconoscimento costituzionale diretto della titolarità dei diritti politici in capo allo straniero si configura un intervento discrezionale dal legislatore ordinario (analogamente a quanto avviene rispetto all'acquisto della cittadinanza) quale precondizione rispetto all'azionabilità del diritto. Anche in questo caso, infatti, spetterebbe al legislatore, seppur conformemente al rispetto delle norme costituzionali (e, in particolare, del principio democratico e di eguaglianza), stabilire, ad esempio, "quando" uno straniero può essere considerato "stabilmente residente". A questa critica, peraltro, si può a sua volta obiettare che in tal modo si rischia di mettere in discussione l'esistenza di un vero e proprio diritto alla titolarità dei diritti politici anche da parte del cittadino: infatti, anche nei suoi confronti, è il legislatore (se pur sempre nel rispetto delle norme costituzionali e, dunque, sotto la vigilanza della Corte costituzionale) a stabilire le cause di ineleggibilità e incompatibilità, i meccanismi di iscrizione nelle liste elettorali, etc.

<sup>29</sup> Anche se, ovviamente, in riferimento alla cittadinanza – così come a proposito di un'interpretazione estensiva dell'intitolazione dei diritti politici ai cittadini – e, in particolare, a favore di una determinata configurazione delle ipotesi di acquisto sulla cittadinanza, si potrebbero chiamare in causa norme e principi costituzionali, quali il principio democratico o quello di eguaglianza.

<sup>30</sup> I due aspetti – ampliamento della sfera dei potenziali cittadini e sovvertimento del concetto di cittadinanza – possono apparire in contraddizione (da un lato la categoria "cittadinanza" si considera estesa e dall'altro si revoca in dubbio la sua stessa sussistenza), ma gli elementi di contraddizione appaiono superabili se si tiene presente che la prima considerazione è legata all'impressione che immediatamente e nella coscienza comune può suscitare il riconoscimento dei diritti politici in capo allo straniero, mentre la seconda è dettata dall'osservazione di ciò che, su di un piano di elaborazione concettuale, accade quando una categoria viene ampliata in modo tale da privarla delle stesse caratteristiche che consentono di identificarla come categoria, cioè che permettono di individuarne i confini rispetto ad altre categorie. Se, in un primo momento, dunque, l'aumento dei soggetti riconducibili alla categoria viene percepito solo in termini di ampliamento della categoria stessa, in un secondo tempo può metterne in crisi la validità.

<sup>31</sup> Vedi, però, sullo stretto legame tra cittadinanza-appartenenza e cittadinanza-partecipazione, G. U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997: «fino a che non verrà costituito un unico Stato mondiale..., la cittadinanza-appartenenza rimarrà lo strumento mediante il quale gli Stati distinguono tra chi ha diritto di entrare e rimanere nel territorio statale e chi questo diritto non l'ha. Se così è, la cittadinanza-appartenenza diventa la condizione necessaria, anche se non sufficiente, della cittadinanza-partecipazione: il non-cittadino potrebbe bensì godere di tutti i diritti della cittadinanza-partecipazione (quelli civili, quelli politici, quelli sociali), se leggi benevole dello Stato di accoglienza hanno deciso così..., ma questo godimento sarebbe del tutto precario ed eventuale, sia perché il non-cittadino può essere fermato alla frontiera, sia perché, anche se entrato nel territorio dello Stato, può esserne cacciato» (p. 42).

L'antinomia «tra uguaglianza e cittadinanza, tra l'universalismo dei diritti e i loro confini statalistici non potrà risolversi, per il suo carattere sempre più insostenibile ed esplosivo, che con il superamento della cittadinanza», «nei tempi lunghi»<sup>32</sup>: ma perché non iniziare a porre la questione e a porla nei termini più coerenti rispetto all'obiettivo finale?

Forse non è così assurdo «proporre e realizzare un'interpretazione alternativa delle norme, basata sui valori di solidarietà e uguaglianza della Costituzione, che consenta già oggi l'apertura di spazi utili nella prospettiva di un'integrazione senza differenziazioni ...», superando la logica dell'esclusione e della chiusura; con la coscienza che «si tratta di un lavoro certamente non facile. Ma vale la pena di tentare di farlo», e con la speranza che - come è già capitato - anche se «la tutela di determinati interessi generali appare[isse] ai giuristi impossibile allo stato della legislazione», esplodano poi «linee interpretative clamorosamente nuove che nessuno» sarà «capace di frenare»<sup>33</sup>.

Ciò è tanto più vero in quanto si tenga presente che il diritto, oltre che stabilizzare le regole che disciplinano la vita di una società, ha anche una funzione di “anticipazione normativa” rispetto al “comune sentire”: il suo compito, cioè, non si riduce necessariamente solo ad una registrazione di relazioni e posizioni già consolidate, ma può influenzare lo svilupparsi di relazioni e posizioni “nuove”<sup>34</sup>.

Esempio di questa funzione del diritto è il campo dei diritti umani: il loro riconoscimento giuridico se, da un lato, è legato ad una loro (precedente) percezione, per così dire,

---

<sup>32</sup> L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 20.

<sup>33</sup> G. PALOMBARINI, *Dalla guerra all'immigrazione: quale politica del diritto di sinistra?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1999/2, p. 20. In particolare l'Autore si riferisce alla necessità di proporre un'integrazione piena e definitiva del migrante (che comprenda anche il diritto di elettorato), andando oltre rispetto al «cosiddetto “inserimento differenziato” (cioè il doppio livello di cittadinanza), che anche nei migliori discorsi sul tema immigrazione emerge in continuazione» (p. 19).

<sup>34</sup> Cfr. in proposito, ad esempio, quanto osservato da P. BARILE, *I diritti umani come diritti costituzionali*, in S. Caprioli, F. Treggiari (a cura di), *Diritti umani e civiltà giuridica*, Stabilimento tipografico «Pliniana», Perugia, 1992: «accanto alla giuridicità, all'effettività e alla giustiziabilità esiste il diritto in funzione promozionale»; «il diritto segue di regola quelli che sono i mutamenti, i bisogni della società, ma è vero anche che talvolta può precederli» (p. 82); e da A. SPADARO, *La transizione costituzionale. Ambiguità e polivalenza di un'importante nozione di teoria generale*, in ID. (a cura di), *Le “trasformazioni” costituzionali nell'età della transizione*, Giappichelli, Torino, 2000, laddove sottolinea «l'importanza primigenia che ha, o potrebbe avere, il diritto –e segnatamente il diritto costituzionale- nel processo di formazione dei fatti», ricordando Heller, «quando affermava che, accanto a una forza “normativa” della “normalità”, esiste una forza “normalizzante” della “normatività”», e che «la funzione del diritto non è solo meramente *descrittiva*, ma anche eminentemente e squisitamente *prescrittiva*» (p. 80). Esiste, cioè - prosegue l'Autore - «una naturale funzione *didattico-sociale* del diritto –in particolare del diritto costituzionale- in quanto, se è vero che, per un verso, esso rispecchia (deve rispecchiare) il sistema di valori che la società ritiene prevalenti (*ex facto oritur ius...*), è pure vero, per un altro verso, che esso svolge un fondamentale compito “formativo-educativo”, *orientando* la società verso un sistema di valori... (*ex iure oritur factum...*)» (p. 82).

Per tutti, sulla metamorfosi del diritto, da strumento essenzialmente di controllo sociale ad una «funzione promozionale», vedi N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, spec. pp. 13-42, che discorre di tale funzione intendendola in particolare come «incoraggiamento», incentivo, ovvero la promozione, attraverso lo strumento delle «sanzioni positive», del compimento di atti socialmente desiderabili (in contrapposizione alla concezione, dominante, repressiva del diritto, inteso come ordinamento coattivo).



“culturale”, dall’altro, prescinde dal loro concreto rispetto. Anzi, la loro sanzione universale nel mondo del diritto positivo è legata ad una massiccia (e, in alcuni casi, predeterminata) violazione, con lo scopo di creare nel futuro le condizioni per il loro rispetto concreto o, quantomeno, in un primo tempo, la formazione di una coscienza della loro violazione.

## CAPITOLO II

### IL CONCETTO DI DIRITTO POLITICO

*Sommario.* II.1. La categoria “diritti politici” nella cultura giuridica italiana: alcune interpretazioni fra il XIX e il XX secolo e il significato della categoria in epoca recente. Il diritto politico come diritto di partecipazione alla vita dello Stato fra funzione pubblica e diritto innato. Cenni; II.2. I diritti politici nelle discussioni all’Assemblea Costituente italiana: diritti politici come strumento di democrazia o attributo della nazionalità?; II.2.1. *I «rapporti politici» nei lavori delle Sottocommissioni*; II.2.2. *La discussione generale in sede di Assemblea sui diritti politici*; II.2.3. *Gli italiani non appartenenti alla Repubblica*

Riconoscere la titolarità in capo a ciascuna persona umana dei diritti politici consentirebbe di eliminare le ambiguità connesse alla loro proclamazione universale “condizionata” (diritti della persona *se* cittadino). Ma che cosa sono i diritti politici? e, qual è il senso della loro attribuzione alla persona umana, in quanto cittadino?

Si può dire che sono diritti che “servono” per consentire la partecipazione delle persone umane alla gestione (al governo) della comunità di appartenenza, che i diritti politici sono i diritti di partecipazione alla vita dello Stato<sup>35</sup>?

E, se questo è vero, si può (deve) affermare che essi spettano a tutte le persone umane, in quanto “appartenenti” ad una determinata comunità?

La riserva ai cittadini è legata alla considerazione che la cittadinanza indica l’appartenenza ad una comunità<sup>36</sup>? Di che tipo di “appartenenza” si sta discorrendo?

Si tratta di una appartenenza legata ad un concetto di nazione intesa come *ethnos* (come comunità etnico-culturale), di un concetto di popolo come comprendente tutti coloro che possiedono il titolo di “cittadino”, o di un concetto aperto, che si riferisce a coloro che vivono su di un territorio, che partecipano alla vita della società?

E, ancora: i diritti politici sono diritti “funzionali” alla democrazia (uno strumento per la democrazia)<sup>37</sup> oppure rappresentano un attributo della cittadinanza, magari legato ad una appartenenza di tipo “etnica”?

---

<sup>35</sup> In primo luogo, il riferimento è allo Stato (la forma di organizzazione della società oggi più diffusa), ma si può configurare anche una partecipazione alla gestione della comunità locale (a livello di regione o di comune) o di una comunità sovranazionale (o, in ipotesi, di una società mondiale).

<sup>36</sup> Anche qui sono possibili differenti interpretazioni: in particolare, la cittadinanza può essere concepita come un “semplice” indicatore-rilevatore di una *situazione* di appartenenza (legata, ad esempio, ad una presenza stabile su un territorio), oppure può costituire una *condizione* per l’appartenenza.

<sup>37</sup> Accanto, ad esempio, al riconoscimento dei diritti di libertà (negativa e positiva), e, in specie, di alcuni, come la libertà di manifestazione del pensiero, ma anche accanto alle forme nuove di partecipazione che si vanno affermando, quali la “democrazia partecipativa” dei “nuovi municipi” o i forum sociali, per non citare le pratiche di disobbedienza civile (sulla disobbedienza e sui suoi rapporti con la democrazia sarebbe necessario ben altro approfondimento; si può comunque osservare che esse possono essere considerate, soprattutto da un punto di vista sostanziale, una nuova forma di inveramento della democrazia, di

La democrazia richiede che i diritti politici siano attribuiti a tutti coloro che vivono (stabilmente) in un Paese (che sono dei “governati”)?

Occorre, in primo luogo, tentare di “fare ordine” nel concetto di diritto politico: a tal fine, assumendo come riferimento l’Italia, si intendono esaminare alcune teorie sul concetto stesso e sulla titolarità dei diritti in questione (con particolare attenzione al pensiero dei costituenti), per poi verificare se le norme costituzionali supportano<sup>38</sup> una interpretazione dei diritti politici come diritti degli appartenenti alla comunità, intendendo l’appartenenza come svolgimento della vita all’interno della comunità<sup>39</sup> (in senso aperto e non etnico, come residenti e non cittadini), oppure se i diritti politici non sono che un attributo della cittadinanza, della nazionalità (una nazionalità “chiusa”).

Nella prima ipotesi, si avrà un riconoscimento costituzionale dei diritti politici coerente ad un cammino che procede verso il superamento delle ambiguità dei diritti universali, mentre, nel secondo caso, sarà (ri)-affermata una concezione formale (e non reale) della democrazia e sostanzialmente non rispettata la proclamazione internazionale dei diritti politici. Le norme internazionali che sanciscono i diritti politici sono, infatti, – si è detto – ambigue: formalmente possono anche non essere violate da una limitazione dei diritti politici ai soli cittadini («ogni individuo» ha un diritto di partecipazione «al governo del proprio paese»), ma senza dubbio in tal modo non se ne sviluppano appieno le potenzialità nel senso dell’universalità dei diritti.

## **II.1. La categoria “diritti politici” nella cultura giuridica italiana: alcune interpretazioni fra il XIX e il XX secolo e il significato della categoria in epoca recente. Il diritto politico come diritto di partecipazione alla vita dello Stato fra funzione pubblica e diritto innato. Cenni.**

Non sono molti gli Autori che, nella dottrina giuridica italiana, hanno indagato sul concetto di diritto politico; nell’Enciclopedia del diritto, ad esempio, manca una voce specifica sui diritti politici (se ne tratta solo sotto la voce *Diritti pubblici subbiettivi*) e, tra le monografie, è difficile trovare opere ad essi dedicate (generalmente si tratta dei diritti politici in scritti sui diritti pubblici soggettivi, sulla rappresentanza, sul diritto elettorale)<sup>40</sup>.

---

riappropriazione della democrazia; cfr. sul punto, brevemente, anche quanto osservato *infra*: cap. IV, par. IV.1.1).

<sup>38</sup> Nel senso non tanto di una interpretazione originaria (autentica) ma piuttosto nel senso di un’interpretazione evolutiva, con riferimento ai principi.

<sup>39</sup> Intesa qui, senza dubbio, come società che vive su un determinato territorio.

<sup>40</sup> Quanto, ad esempio, ai manuali di diritto costituzionale, solo in quelli meno recenti si trova una parte dedicata specificamente ai diritti politici, ove questi vengono definiti - per fare solo qualche esempio - quella «particolare categoria di diritti individuali ... spettanti al cittadino di partecipare attivamente alla vita pubblica e di apportare allo Stato il contributo della propria opera e della propria volontà» (G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, X ed., Giuffrè, Milano, 1972, p. 450), o, con altre parole, come quei diritti

Nel loro significato minimo, comunque, i diritti politici possono essere definiti come i diritti attraverso cui si partecipa alla vita dello Stato; definizione che rispecchia l'etimologia dell'espressione (diritti politici cioè diritti all'intervento nell'attività della *polis*) e che, variamente formulata, è fatta propria dalla maggior parte della dottrina.

Una delle tappe più significative nella concettualizzazione dei diritti stessi in epoca recente, della quale il "diritto politico" moderno è diretto debitore, si ha con la teoria dei diritti pubblici soggettivi<sup>41</sup>, che rappresenta uno dei primi tentativi di classificazione e definizione organica dei diritti di partecipazione alla vita pubblica.

Nell'ambito della teoria dei diritti pubblici soggettivi, la categoria «diritti politici» rappresenta una delle partizioni attraverso cui sono classificati i diritti stessi. Basti

---

che trovano il «fondamento nella potestà riconosciuta al cittadino di partecipare attivamente alla vita politica ed eventualmente al reggimento dello Stato» (C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, VIII ed., Utet, Torino, 1971, p. 233), o ancora, come «i diritti a partecipare all'esercizio di pubbliche potestà» (P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, VIII ed., Giuffrè, Milano, 1975, p. 488), di partecipazione ai poteri pubblici (G. TREVES, *Principi di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1971, p. 303), o, come «la categoria più importante dei diritti funzionali... connessi alla qualità di membro o rappresentante di una determinata collettività ed all'esercizio di funzioni pubbliche (*referendum, iniziative popolari ecc.*), ovvero alla formazione delle autorità (*come il diritto elettorale, il diritto di assumere o mantenere l'ufficio di deputato, di consigliere comunale, ecc.*) ...» (C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Utet, Torino, 1985, pp. 387-388).

Nei manuali più recenti, invece, è difficile trovare un paragrafo dedicato ai diritti politici, una definizione di "diritto politico", o anche solo la voce "diritti politici" nell'indice analitico. Vengono considerati solo i singoli diritti politici separatamente, come posizioni soggettive autonome, per cui, ad esempio, si parla del diritto di voto a proposito del potere legislativo, e dei partiti politici come specificazione della libertà di associazione. I diritti politici, cioè, vengono trattati solo come singoli diritti, in parti diverse del testo, mentre laddove si tratta in maniera specifica dei diritti o delle libertà vengono presi in considerazione solo i diritti civili e i diritti sociali ed economici. Scorrendo, ad esempio, le pagine del testo di T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed., Giuffrè, Milano, 1998: nella parte dedicata alle libertà manca un paragrafo sui diritti politici e la distinzione seguita rispecchia quella tra libertà negative e libertà positive, mentre si tratta singolarmente dei singoli diritti politici sotto argomenti diversi (ad esempio del diritto di voto a proposito del potere legislativo, dei partiti politici nel capitolo dedicato alle autonomie delle formazioni sociali); similmente, in L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998: nella parte V, analizzando le situazioni soggettive costituzionalmente rilevanti, vengono distinti i diritti civili e i diritti familiari, sociali ed economici; non si prevede la voce «Diritti politici» nell'indice analitico e si tratta, ad esempio, del diritto di voto e dei partiti politici principalmente nel capitolo introduttivo della parte dedicata allo Stato soggetto (parte III, capitolo I, Le basi costituzionali della forma di Stato vigente in Italia). Ancora, analoghe considerazioni possono essere fatte per il manuale di P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2002: come emerge sin dalla lettura dell'indice analitico sono considerati come categorie a sé solo i diritti di libertà e i diritti sociali (e poi si tratta del diritto di voto e di petizione nel capitolo dedicato al corpo elettorale e dei partiti politici come seconda fattispecie (dopo la libertà di associazione sindacale) della libertà di associazione); G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1997: *sub* «diritti», nell'indice analitico sono considerati i diritti della personalità, dell'uomo, di libertà, fondamentali, inviolabili e sociali, mentre per trovare i diritti politici occorre cercare, ad esempio, *sub* «voto» o «partiti politici», ma come diritti singolarmente considerati. Dagli esempi citati, peraltro, non si deve necessariamente dedurre il rifiuto del concetto tradizionale di "diritto politico", ma semplicemente un disinteresse per i profili classificatori e definitivi.

<sup>41</sup> Sulla teoria dei diritti pubblici subbiettivi cfr., nella dottrina italiana, tra gli interventi specificamente dedicati all'argomento, S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, cit.; V. E. ORLANDO, *Sulla teoria dei diritti pubblici subbiettivi di Jellinek*, ora in *Diritto pubblico generale, Scritti vari*, Milano, 1954, pp. 275 ss.; F. PIERANDREI, *I diritti subbiettivi pubblici nell'evoluzione della dottrina germanica*, Giappichelli, Torino, 1940; E. CASETTA, *Diritti pubblici subbiettivi*, in *Enc. dir.*, XII, 1964, pp. 791 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti pubblici soggettivi*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XI, Roma, 1989.

ricordare come secondo l'impostazione di Jellinek<sup>42</sup> i diritti politici sono il punto di arrivo di una concezione ascendente della rilevanza della volontà dell'individuo, dallo *status subiectionis* (solo diritti dello Stato sui sudditi), allo *status libertatis* (diritti di libertà), allo *status civitatis* (diritti civili), fino, per l'appunto, allo *status activae civitatis*, cioè ai diritti politici, che si affermano quando la volontà individuale si trasforma in volontà dello Stato<sup>43</sup>.

La stessa classificazione, seppur criticata in riferimento ai criteri di distinzione su cui si fonda<sup>44</sup>, viene poi sostanzialmente seguita anche dai giuristi italiani: per tutti si può ricordare Santi Romano, che riprende la configurazione dei diritti pubblici soggettivi in diritti di supremazia, di libertà, civili e politici, aggiungendovi la categoria dei diritti pubblici patrimoniali<sup>45</sup>.

Quanto alla definizione del "diritto politico", la teoria dei diritti pubblici soggettivi non si discosta dalla definizione minima del concetto: il diritto politico è il «diritto di partecipare alla vita costituzionale ed amministrativa dello Stato...»<sup>46</sup>; tale diritto di partecipazione, che è un diritto dell'individuo, si coniuga, nella teoria in esame, con l'aspetto funzionale

---

<sup>42</sup> Cfr. G. JELLINEK, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, 1905, trad. it. *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Società Editrice Libreria, Milano, 1912.

<sup>43</sup> Cfr., in particolare, i passaggi in cui G. JELLINEK (*Sistema dei diritti*, cit.) afferma che «la volontà dello Stato è volontà umana. La formazione della volontà statale, in fatto o in diritto, deve essere opera di determinati individui, nella loro qualità di organi dello Stato» (p. 151); lo *status attivo* «si distingue dallo *status civitatis* soprattutto pel fatto, che il suo contenuto immediato non è costituito da pretese giuridiche verso lo Stato, ma dalla possibilità che l'individuo diventi obbietto di un'azione statale, con che viene ad essere compreso nell'ordinamento statale, come membro dell'ordinamento stesso» e «il suo ultimo scopo è... la formazione di questa [stessa] volontà superiore» (pp. 154-155); nonché in generale, sullo *status activae civitatis*, pp. 151 ss.

<sup>44</sup> Per una tale critica cfr., tra gli altri, S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, cit., pp. 126 ss. In particolare Romano - e ricordiamo per brevità la sintetica ma efficace ricostruzione che della sua posizione è stata fatta da Casetta - critica Jellinek laddove «configura il diritto subbiettivo pubblico soltanto come ampliamento della libertà umana attraverso l'esercizio di una attività esclusivamente giuridica, fondata sulla capacità di mettere in movimento norme giuridiche nell'interesse individuale (*posse*), a differenza del diritto subbiettivo privato, nel quale il riconoscimento di una libertà naturale (*licere*) si accompagna sempre necessariamente ad un *posse* giuridico nei confronti di altri individui», in quanto «siffatto criterio formale non trova alcun appoggio nel diritto positivo». Critica, quindi, anche - con significativi esempi - il criterio distintivo materiale elaborato dall'Autore tedesco sulla base dei differenti motivi che nel diritto pubblico, rispetto a quello privato, inducono il legislatore a riconoscere l'interesse individuale: cioè i motivi di prevalente interesse generale, per cui il diritto stesso è attribuito all'individuo non come persona singola ma come membro della comunità (E. CASETTA, *Diritti pubblici subbiettivi*, cit., p. 794).

<sup>45</sup> Cfr. S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, cit., in particolare pp. 142-143. Nelle opere più tarde, l'Autore distingue i diritti pubblici in diritti della personalità, diritti funzionali, diritti di prestazione, diritti reali, diritti di monopolio (cfr., ad esempio, S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo. Principii generali*, Cedam, Padova, 1937, pp. 145 ss.; ID., *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, pp. 112 ss.). Per un raffronto tra la classificazione di Jellinek e quella di Romano, cfr., efficacemente, A. BALDASSARRE, *Diritti pubblici soggettivi*, cit., p. 8.

<sup>46</sup> S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, cit., p. 190. Vedi, per una sintesi più completa della configurazione dei "diritti politici" nella teoria dei diritti pubblici soggettivi, G. VOLPE, *Diritti politici*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, XI, 1989, p. 2: «si configurano [n.d.r.: i diritti politici] quali situazioni soggettive (*status*) contrassegnate da due elementi: una *qualificazione passiva* dell'individuo da parte dello Stato, che gli attribuisce la capacità di essere organo statale; ed una *qualificazione attiva* costituita dall'interesse individuale e dalla relativa pretesa giuridica alla posizione di organo dello Stato ...».

del diritto stesso, per cui il diritto politico si presenta «come il diritto ad una pubblica funzione», presuppone sempre la funzione pubblica «cui si trova accoppiato, e, in un certo senso, subordinato»<sup>47</sup>.

La teoria dei diritti pubblici soggettivi ha un grande seguito fino ai primi anni del secolo e fornisce le basi su cui si fondano l'elaborazione e la definizione *post* risorgimentale della categoria “diritti politici”; chiaro ne è l'influsso, ad esempio, negli Autori che, a cavallo tra Ottocento e Novecento, si sono occupati in specifico dei diritti politici, come Vacchelli, che, inaugurando gli studi alla fine dell'Ottocento, sceglie di «dire del diritto politico, cioè della partecipazione dei cittadini al governo dello stato»<sup>48</sup>; o Rossi, che mette in luce soprattutto l'aspetto di «funzione riguardo allo Stato» dei diritti politici: «i diritti politici... sono un gruppo di attribuzioni necessariamente individuali, appunto perché lo Stato viene ad esistenza per mezzo dei singoli; ma non appartengono all'individuo per svolgere la sua personalità giuridica, bensì per svolgere la vita della collettività politica, dello Stato»<sup>49</sup>.

Il concetto di «funzione», accanto a quello di diritto, si trova anche in scritti risalenti alla metà del secolo scorso: Mortati, in una relazione alla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, nel marzo del 1946, chiarisce come «sotto la dizione di diritti politici sono da intendere, secondo l'uso più corretto... quelle attività le quali implicano l'esercizio di funzioni pubbliche, ossia quelle potestà che danno vita allo *status activae civitatis*...»<sup>50</sup>; Biscaretti di Ruffia, nella voce *Diritti politici* del *Novissimo Digesto Italiano*, definisce i diritti politici come «quegli specifici diritti di funzione (che si concretano, essenzialmente, nella pretesa ad esercitare una pubblica funzione o ad assumere il pubblico ufficio che fornisce il titolo per esercitare la medesima) di cui si gode per il mero fatto di essere membri di una determinata collettività (o componenti di una *polis* ... )»<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, cit., p. 191; circa la qualificazione dei diritti politici come diritti di funzione, cfr., tra gli altri, S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, cit., pp. 189 ss., nonché ID., *Corso*, cit., p. 147; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritti politici*, in *Novissimo Digesto Italiano*, V, Utet, Torino, 1960, p. 734; F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, II, XV ed., Cedam, Padova, 1963, p. 332, che parla di diritti «inerenti all'esercizio di una funzione pubblica»; C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., pp. 387-388; E. CASETTA, *Diritti pubblici subbiettivi*, cit., p. 800; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte generale*, Cedam, Padova, 1990, p. 67, che precisa come «nonostante si possa parlare dei diritti politici come di “diritti funzionali” ..., essi non si risolvono necessariamente nell'esercizio di “pubbliche funzioni” ...».

<sup>48</sup> G. VACCHELLI, *Concetto giuridico del diritto politico*, Tipografia Vannucchi, Pisa, 1899, p. 3.

<sup>49</sup> L. ROSSI, *Sulla natura giuridica del diritto elettorale politico*, Tipografia Gamberini e Parmeggiani, Bologna, 1908, p. 8. Vedi, anche, con riguardo specifico al diritto elettorale, *ivi*, p. 14: «necessariamente la radice dell'atto è una facoltà riguardo all'individuo; ma è una funzione riguardo allo Stato; ed è a questa che si deve por mente, perché appena quella facoltà si estrinseca, e si svolge dalla sua sorgente individuale, e si compone con quella d'altri individui, chiamati all'atto elettivo, diventa una funzione pubblica in un corpo nazionale».

<sup>50</sup> C. MORTATI, *Sui diritti subbiettivi politici*, relazione alla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946), in G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, il Mulino, Bologna, 1979, p. 335.

<sup>51</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritti politici*, cit., p. 734.

Trattando di «funzione», occorre peraltro chiarire che un conto è considerare il diritto di voto una funzione dello Stato, “concessa all’individuo”<sup>52</sup>, un altro riconoscerlo come un diritto dell’individuo, funzionale alla sua partecipazione alla gestione del governo<sup>53</sup>; il secondo aspetto, fra l’altro, è coerente con la democrazia<sup>54</sup>: il diritto di voto è un diritto della persona umana “funzionale” rispetto alla garanzia dell’identità governanti-governati. Si considera, in altre parole, in questa prospettiva, il diritto politico quale diritto della persona umana che trova i suoi parametri definitivi (l’individuazione del suo contenuto e le modalità di esercizio<sup>55</sup>, che determinano, ad esempio, la sua attribuzione alla persona umana in quanto cittadino o residente) nella democrazia.

Il diritto politico (e, in specie, il diritto di voto) - come è stato osservato - può essere concepito come diritto del singolo individuo, della comunità o di entrambi<sup>56</sup>: numerosi fra gli esponenti della teoria dei diritti pubblici soggettivi, così come, in generale, molti fra gli Autori che hanno scritto dei diritti politici, tendono a configurare il diritto politico come diritto di partecipazione alla vita dello Stato sotto il duplice profilo di diritto del singolo individuo e di diritto (o, meglio, funzione) dello Stato<sup>57</sup>, mentre rimane in ombra la configurazione del diritto politico come diritto innato ed inviolabile dell’individuo, prestatuale e indisponibile da parte dello Stato<sup>58</sup>.

Oggi le teorie di Jellinek o di Santi Romano appartengono ormai alla storia della teoria del diritto<sup>59</sup>, ma la loro scomparsa sembra aver indotto, più che un mutamento (pur

<sup>52</sup> In argomento, non si può non richiamare P. Laband (per una ricostruzione del suo pensiero, cfr. M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica e dell’elettorato nel secolo XX*, Roma, 1912, pp. 49 ss.); M. DOGLIANI (*L’idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori Paesi europei tra otto e novecento*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 558-559) ricorda come Laband consideri il diritto elettorale sempre più come un «mero interesse», una posizione in cui l’elettore si trova per riflesso.

<sup>53</sup> ... un diritto la cui *ratio* è data dal costituire strumento di partecipazione della persona umana alla vita della comunità.

<sup>54</sup> L’essere il diritto politico un diritto di partecipazione al governo della persona umana, in una democrazia, non può che implicare un diritto di partecipazione di tutti coloro che sono soggetti al governo, al governo stesso: le limitazioni possibili sono solo quelle “funzionali” alla realizzazione della democrazia (per esempio possono essere esclusi dal voto i soggetti “di passaggio” sul territorio); in argomento, cfr. *infra* (cap. IV, par. IV.1.1.).

<sup>55</sup> In questa ottica la titolarità del diritto è della persona umana e lo *status* di cittadino, residente stabilmente o occasionalmente, incide (solo) quale modalità di esercizio: si esercita il diritto del quale si è titolari in astratto, in concreto nel Paese di cui si è cittadini, oppure stabilmente residenti (alternativa, quest’ultima, che – come si vedrà – appare maggiormente rispondente alla democrazia).

<sup>56</sup> Così F. LANCHESTER, *Voto (diritto di): a) Diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, XLVI, 1993, p. 1116.

<sup>57</sup> Cfr., in proposito, F. LANCHESTER, *Voto*, cit., spec. pp. 1117-1118; in particolare, l’Autore ricorda la «duplicità» del voto nella costruzione di Jellinek o di Santi Romano; fra gli Autori più recenti, vedi anche G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XIV, 1965, pp. 606 ss.

<sup>58</sup> Sulla concezione («di impronta illuministica e rivoluzionaria») della capacità politica come «un diritto innato dell’individuo, collocato in una dimensione giusnaturalistica e prestatuale, non comprimibile e non limitabile da parte del pubblico potere», «in aperta ed esplicita contrapposizione» rispetto alla «ricostruzione dello *status activae civitatis* come funzione pubblica», cfr. E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 13 ss.

<sup>59</sup> In questo senso, tra gli altri, cfr. E. CASETTA, *Diritti pubblici subbiettivi*, cit., p. 801: «a noi sembra che la teoria del diritto subbiettivo pubblico rechi in sé l’impronta di un’epoca della storia costituzionale degli

presente) di prospettiva nella concezione del diritto politico<sup>60</sup>, una diminuzione di interesse per lo studio della categoria “diritti politici”, spesso “liquidati” con un generico riferimento alla loro qualità di diritti di partecipazione alla vita politica del Paese.

Baldassarre, ad esempio, osserva come «pressoché tutte le condizioni per ammettere la configurazione dei diritti pubblici soggettivi siano venute meno e, anzi, siano state spazzate via dai nuovi principi democratici»: la categoria dei diritti pubblici soggettivi è ormai dissolta e «quelli che un tempo erano definiti diritti pubblici soggettivi risultano assorbiti, senza residuo alcuno, nei diritti costituzionali del cittadino e, in particolare, in quelli relativi alle libertà fondamentali e ai diritti sociali»<sup>61</sup>.

Non manca chi deriva dall'inquadramento del diritto politico nella categoria dei diritti pubblici soggettivi la sua caducità storica<sup>62</sup>, con la conseguenza che i diritti politici

---

Stati, legata al sorgere dello Stato borghese e liberale uscito dalla Rivoluzione francese, ed esprima sul piano giuridico i principi individualistici fatti propri dalla Dichiarazione dei diritti del 1789 ... È dunque comprensibile che tale teorica, ancora impregnata delle dottrine propugnate dai pensatori dell'illuminismo da un lato si riveli oggi tecnicamente insoddisfacente, dall'altro appaia poco feconda di risultati, quando sono in parte venuti meno i presupposti dai quali muoveva ...»; A. BALDASSARRE, *Diritti pubblici soggettivi*, cit., p. 12: «sembra proprio di dover concludere che il ciclo storico della teoria dei diritti pubblici soggettivi si sia da tempo esaurito» (cui *adde* quanto citato *infra*); A. BARBERA, Art. 2, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 62 (ma cfr. anche pp. ss.): «la dottrina delle libertà quali diritti pubblici subiettivi non poteva [quindi] non rappresentare un freno a chi avesse voluto incamminarsi su terreni inesplorati alla trepidante ricerca di nuove ed evanescenti situazioni di libertà ...»; A. PACE, *Problematica delle libertà, Parte generale*, cit., p. 21 (cui *adde*, per l'approfondimento delle ragioni del dissenso dalla teoria dei diritti pubblici soggettivi, pp. 32 ss.): «l'art. 2... testimonia il superamento, anche giuridico, della concezione ottocentesca dei diritti pubblici soggettivi ...»; cfr. anche L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 561, laddove si riferisce alla teoria dei diritti pubblici soggettivi come alla «vecchia teorica».

La relegazione della teoria dei diritti pubblici soggettivi nella storia del diritto, del resto, risulta confermata dalla constatazione che nei manuali di diritto costituzionale si accenna alla teoria come semplice annotazione storica (cfr., ad esempio, G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, cit., p. 227; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 683-684), mentre, in dottrina, dalla prima metà del secolo, non appaiono più opere dedicate ai diritti pubblici subiettivi.

<sup>60</sup> Quanto alla natura del voto l'atteggiamento prevalente – come nota F. LANCHESTER, *Voto*, cit., pp. 1118-1119 – sembra essere un ritorno «alla concezione individualistica del diritto innato, coprendolo sotto la forma del diritto inviolabile», senza però che ciò consenta di prescindere dal «riferimento alla funzionalizzazione del diritto ed al suo riconoscimento in ambito statale» (cfr., sul punto, anche pp. 1120 ss.); l'Autore rileva inoltre come, oggi, la duplicità del voto, ancora innegabilmente presente, trova un punto di unificazione nell'inserimento «all'interno del circuito democratico».

<sup>61</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti pubblici soggettivi*, cit., pp. 10, 12. In senso critico nei confronti della nozione di diritto soggettivo pubblico e delle sue applicazioni, cfr. E. CASETTA, *Diritti pubblici subiettivi*, cit., il quale nota come «la nozione di diritto soggettivo pubblico e le sue applicazioni sono entrambe suscettibili di dissensi di fondo» e come a tali dissensi non sia «estranea una certa notevole diminuzione dell'utilità della nozione medesima» (p. 795); peraltro, i due Autori muovono da una differente interpretazione dei presupposti della teoria dei diritti pubblici soggettivi, considerata da Baldassarre come prodotto non tanto della divisione tra Stato e società civile (come sostenuto, invece, tra gli altri, da Casetta), quanto di una realtà «in cui la società è “soppressa” dallo Stato, non divisa da esso» (A. BALDASSARRE, *Diritti pubblici soggettivi*, cit., p. 10).

<sup>62</sup> «Nella storia del pensiero giuridico il concetto di “diritto politico” non ha mai rivestito piena autonomia, in quanto esso fin dalle origini è apparso come una articolazione di una categoria più ampia, quella dei diritti pubblici soggettivi, di cui ha interamente condiviso fortune e disgrazie» (G. VOLPE, *Diritti politici*, cit., p. 1).



possono essere compresi «esclusivamente in termini di storia del pensiero giuridico» e rivestono un «mero ruolo storico»<sup>63</sup>.

L'espressione "diritti politici", inoltre, sarebbe solo «una mera costruzione dottrinarica», «una *categoria* in senso kantiano del pensiero giuridico, una delle sue forme astratte e logiche», senza definire «accadimenti, comportamenti, rapporti o comunque fenomeni reali»<sup>64</sup>.

Ma veramente i diritti politici, come categoria unitaria – non si discute della capacità o meno dei singoli diritti politici di assolvere alla funzione di garantire una effettiva partecipazione al governo della comunità - null'altro rappresentano se non una "invenzione della dottrina" e non hanno oggi, sotto tale profilo, più alcun ruolo?

Si può osservare come l'affermazione di un insieme di diritti accomunati dall'obiettivo di garantire la partecipazione alla vita dello Stato, non sia solo un mero sfoggio di doti logico-concettualistiche, ma abbia contribuito a segnare - o, quantomeno, a supportare teoricamente - una tappa nell'evoluzione dello *status* reale dell'individuo: non più suddito, che deve «semplicemente e ... ciecamente, ubbidire», con l'esclusione di «ogni volontà», di «ogni personalità individuale»<sup>65</sup>, ma soggetto dotato di «una pretesa giuridica alla posizione di organo, cioè a dire al riconoscimento della sua individualità, quale investita di competenze statali»<sup>66</sup>.

I diritti politici, cioè, storicamente, sono sì una costruzione dottrinarica, ma una costruzione che è strettamente connessa, attraverso un rapporto che per certi aspetti si può definire commutativo, ad un concreto ampliamento delle potestà giuridiche soggettive nella sfera pubblica.

Qualche dubbio pare legittimo avanzare anche sulla considerazione che ormai, comunque, i diritti politici rivestono un "mero ruolo storico", nel senso, in particolare, che sono ormai parte del patrimonio indiscusso di ogni cittadino (con conseguente perdita di interesse anche per la loro concettualizzazione).

Ora, in primo luogo, si può notare che, se, da un lato, è indubitabile un minor interesse per l'argomentazione dell'esistenza dei diritti politici come categoria unitaria rappresentante lo strumento attraverso cui un individuo partecipa alla vita dello Stato, dall'altro, non manca l'approfondimento di aspetti inerenti alla disciplina positiva dei singoli diritti qualificabili come "politici"<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> G. VOLPE, *Diritti politici*, cit., p. 1.

<sup>64</sup> G. VOLPE, *Diritti politici*, cit., p. 1.

<sup>65</sup> S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, cit., p. 138.

<sup>66</sup> G. JELLINEK, *Sistema dei diritti*, cit., pp. 162-163.

<sup>67</sup> Così, ad esempio, facendo una ricerca tematica sui diritti politici sul sito *Librinlinea* (<http://www.regione.piemonte.it/opac/>) della Regione Piemonte (sito cui afferiscono le principali biblioteche piemontesi), tra le opere degli anni Settanta emergono quelle dedicate al voto delle donne (cfr., tra le altre, M. MAFAI, *L'apprendistato della politica: le donne italiane nel dopoguerra*, Editori Riuniti, Roma, 1979; M. WEBER, *Il voto delle donne*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, 1977); tra quelle degli anni Novanta, le monografie dedicate ad aspetti specifici della disciplina elettorale (vedi, ad esempio, G. PASQUINO, *Votare un solo candidato: le conseguenze della preferenza unica*, il Mulino,

A ciò si aggiunga, che, se l'espressione "diritti politici" potrà anche essere in disuso, essa spesso è semplicemente sostituita, nel linguaggio comune (e, in particolare, in quello dei filosofi della politica), dalla locuzione "diritti di partecipazione", che, *prima facie*, mette in luce la funzione e l'essenza dei diritti in questione.

La categoria "diritti politici", infine – venendo al punto che qui più interessa –, come espressione letterale e come insieme unitario, non ha mai perso importanza sotto il profilo del suo utilizzo quale scriminante per distinguere lo *status* del cittadino da quello dello straniero.

Lo straniero, infatti, è – citando quasi a caso alcuni Autori, ad indicare una sostanziale uniformità nel tempo e nello spazio della definizione del rapporto straniero-diritti politici – la persona nei cui confronti è prospettabile una «assoluta esclusione di quei diritti per loro stessa natura inerenti alla qualità di cittadino ed, in modo tipico, di tutti i diritti politici»<sup>68</sup>; «gli stranieri non sono destinatari delle norme che attribuiscono diritti e doveri politici, vale a dire quelle situazioni giuridiche soggettive strettamente inerenti alla qualità di cittadino»<sup>69</sup>; i diritti politici «non valgono naturalmente per gli stranieri, poiché altrimenti cesserebbe l'unità e la comunità politica e cadrebbe il presupposto essenziale dell'esistenza politica, la possibilità di distinzione fra amico e nemico»<sup>70</sup>.

La specificità, cioè, del sottoinsieme "straniero" rispetto a quella del sottoinsieme "cittadino", all'interno del comune insieme "persona umana", viene individuata – come già accennato – nella mancanza fra i diritti in dote allo straniero dei diritti politici (intesi come categoria).

Quale formula sintetizzante la differenza fra la condizione giuridica del cittadino e quella dello straniero, la categoria dei diritti politici ha senza dubbio un ruolo ancora attuale, non solo storico: ciò che è mutato è però il significato della categoria.

Oggi la categoria dei diritti politici viene concepita come definizione riassuntiva non più degli strumenti di partecipazione alla volontà statale, ma dell'oggetto dell'esclusione: se i diritti politici, storicamente, hanno segnato l'inclusione di una sfera sempre più vasta di

---

Bologna, 1993), nonché, soprattutto negli anni 1992-1993, una vera e propria esplosione delle monografie dedicate ad una particolare espressione della capacità elettorale: il referendum (tra i molti, A. GIORGIS, *I referendum elettorali. Il «compromesso»* N. 47/91, Giappichelli, Torino, 1991; M. LUCIANI, M. VOLPI, *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1992; G. M. SALERNO, *Il referendum*, Cedam, Padova, 1992; P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali: bilancio e prospettive*, Jovene, Napoli, 1992; P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Cedam, Padova, 1992; G. AMBROSINI, *Referendum*, Bollati Boringhieri, Torino, 1993; A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale: contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Giuffrè, Milano, 1994; AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo: atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Giuffrè, Milano, 1998; A. MANGIA, *Referendum*, Cedam, Padova, 1999).

<sup>68</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, p. 1154.

<sup>69</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 756.

<sup>70</sup> C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, 1928, trad. it. *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 227.

soggetti nella vita attiva dello Stato, oggi indicano l'esclusione di una sfera di soggetti dalla vita attiva dello Stato<sup>71</sup>.

E, questo, proprio quando i diritti politici, in presenza di individui che vivono in uno Stato, ma sono esclusi dalla partecipazione alle decisioni pubbliche, potrebbero riacquistare quel valore di integrazione, di liberazione ed emancipazione che ha caratterizzato nel passato il loro riconoscimento<sup>72</sup>.

I diritti politici o i diritti di partecipazione sono, in questi anni caratterizzati da un'immigrazione sempre più consistente e "stabile", di nuovo chiamati ad esercitare un ruolo significativo - e ciò si riflette in una rinascita di interesse nella dottrina più recente<sup>73</sup> - con attenzione in specie al profilo della loro titolarità.

Su quali basi può contare un'interpretazione che intenda (di nuovo) estendere – conformemente alla loro funzione – la titolarità dei diritti politici? in particolare, la Costituzione italiana presenta spazi per una interpretazione evolutiva della loro titolarità? prevale l'idea che i diritti politici sono diritti di partecipazione allo Stato di chi vive nello Stato o il loro ancestrale legame con la cittadinanza?

## **II.2. I diritti politici nelle discussioni all'Assemblea Costituente italiana: diritti politici come strumento di democrazia o attributo della nazionalità?**

I costituenti intendevano il diritto politico come diritto di partecipazione insistendo sul suo legame con la cittadinanza o con la democrazia? In altre parole, consideravano prevalente la funzione del diritto politico come strumento di partecipazione del "governato" alle scelte di governo o come espressione del legame ereditario e "di sangue" con la nazione<sup>74</sup>?

---

<sup>71</sup> ... parallelamente alla cittadinanza, che, da strumento di liberazione e partecipazione dell'individuo, è divenuta mezzo di esclusione di tutti quegli individui che non appartengono alla "cittadella" (sul punto, si rinvia a quanto osservato *ante*, cap. I).

<sup>72</sup> I diritti politici sono stati strumento di liberazione ed integrazione prima di tutti i cittadini maschi (a prescindere dal censo), poi di tutte le cittadine donne, e, infine, potrebbero esserlo di tutti i residenti.

<sup>73</sup> Vedi *infra* (cap. III).

<sup>74</sup> Qui si utilizza il termine "nazione" prevalentemente nel senso di comunità etnico-culturale, ma ciò significa che si è optata una scelta. "Nazione", infatti, è senza dubbio un termine ambiguo e polivalente (in argomento, fra gli altri, V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXVII, 1977, spec. p. 789, e G. F. FERRARI, *Nazione*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XX, 1997, spec. p. 1), che, in estrema sintesi, può essere ridotto ad «una *summa divisio*: quella tra la sua concezione artificialista, volontarista, elettivista, universalista, assimilazionista (in cui l'identità nazionale è concepita come identità politica, e la cittadinanza è definita dallo *ius soli*), e la sua concezione naturalista, tradizionalista, nativista, particolarista e differenzialista (in cui l'identità nazionale è concepita come identità culturale e la cittadinanza è definita dallo *ius sanguinis*)» (M. DOGLIANI, *Costituente e identità nazionale*, in *Dir. pubbl.*, 2001/1, p. 61). Quest'ultima è l'accezione che si utilizza quando ci si riferisce ai diritti politici come diritti di nazionalità, con riferimento, quindi – per esemplificare attraverso due culture e realtà paradigmatiche – alla nazionalità nel valore prevalente che essa assume tradizionalmente nella cultura tedesca, cioè come «realtà etnoculturale», in contrapposizione alla concezione francese «essenzialmente politica della nazionalità» (R. BRUBAKER, *Cittadinanza e nazionalità*, cit., p. 13; l'Autore, in particolare, sottolinea come nella cultura tedesca siano centrali i «concetti di *Volk* e di differenza»: l'idea tedesca di nazione, cioè, «non era

È difficile, leggendo i resoconti delle discussioni svoltesi in Assemblea Costituente, trovare espliciti riferimenti al problema dell'eventuale titolarità dei diritti politici anche da parte degli stranieri<sup>75</sup>; tuttavia, anche se il tema non è affrontato direttamente (tranne

---

originariamente politica, né legata all'idea astratta di cittadinanza», la nazione era «concepita non come portatrice di valori politici universali, ma come una comunità organica di tipo culturale, linguistico o razziale»; per una ricostruzione della posizione di alcuni Autori tedeschi (e, in particolare, di Herder) sulla «nazione», cfr. F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Laterza, Roma-Bari, IX ed., 1997, spec. pp. 36 ss.).

Recentemente, mette in luce la distinzione fra due accezioni di nazione, l'una «soggettivo-volontaristica» («nazione come creazione dipendente essenzialmente dalla volontà degli individui di costituirsi in una collettività socio-politica dalle caratteristiche specifiche»), l'altra «oggettivo-sostanzialistica» (nazione come «un qualcosa che, essendo oggettivamente presente come una realtà ineludibile, preesiste all'affermazione della volontà individuale e la supera assiologicamente»), S. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Giuffrè, Milano, 2002 (pp. 98-99).

Altro discorso è quello relativo all'individuazione della concezione di «nazione» in sede di Assemblea Costituente: come è stato osservato, in questo caso «il concetto di nazione è stato utilizzato in discorsi diversi, che si svolgono su tre livelli distinti» (M. DOGLIANI, *Costituente e identità nazionale*, cit., p. 67). Innanzitutto, «il riferimento esplicito è stato ... alla nazione in quanto corpo politico che esiste in quanto tale, che è unito e libero perché è stato unificato e liberato dal primo e dal secondo Risorgimento, e la cui unità storica rappresenta un bene irrinunciabile»; in secondo luogo, «il termine nazione designa genericamente una unità che costituisce un bene da preservare (l'unità del sistema politico, dell'ordinamento giuridico, del territorio; ...), o la unità di un soggetto collettivo alla quale è imputata la titolarità di un "bene comune" da tutelare (l'efficienza del sistema economico-industriale, l'integrità del patrimonio storico e artistico ... )»: la nazione, cioè, viene intesa come «l'insieme degli interessi politici generali che possono essere minacciati da interessi particolari» («un arco di significati che va dal generico e ineliminabile riferimento descrittivo a ciò che, nello Stato come in qualunque altra organizzazione, accomuna i componenti dell'organizzazione stessa, alla qualificazione normativa di tali elementi unificanti come beni la cui interpretazione e disciplina deve essere vincolante per tutti, ed è riservata al potere rappresentativo»); infine, «il terzo livello di significati è quello tecnico ... che ricorre nella configurazione del Presidente della Repubblica come rappresentante dell'unità nazionale e nel divieto di mandato imperativo» (M. DOGLIANI, *Costituente e identità nazionale*, cit., pp. 67-69). S. BARTOLE, *La nazione italiana e il patrimonio costituzionale europeo. Appunti per una prima riflessione*, in *Dir. pubbl.*, 1997, p. 9, sottolinea come il costituente sembra «avere optato per una concezione che potremmo definire civica della Nazione, nel senso che l'appartenenza alla nazione non è fondata sul legame etnico ..., ma si identifica con la accettazione volontaria» di «valori civici e costituzionali».

La locuzione «nazione» nel testo costituzionale viene poi da più parti interpretata prevalentemente come Stato-comunità; si afferma, cioè, che «prevale certamente l'identificazione tra nazione e Stato-comunità ... mentre solo in qualche rarissimo caso la terminologia del testo costituzionale sembra presupporre una diversità tra lo Stato (sempre in senso largo, come Stato-comunità) e la nazione...», con la precisazione che, «anche quando nazione è eguale a Stato o equivalente di popolo, permane nella stessa Costituzione il sottinteso... che la comunità statale italiana ed il popolo italiano si qualificano come "nazionali", per cui il popolo italiano, a differenza di altri, costituirebbe una nazione» (V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, cit., p. 805, ma cfr. anche pp. 808 ss.); similmente G. F. FERRARI, *Nazione*, cit., p. 5: «la maggior parte delle disposizioni costituzionali nelle quali figura il ricorso al termine pare utilizzarlo nella accezione di Stato-comunità, sull'assunto della piena equivalenza della nazione al popolo organizzato politicamente», essendo «meno frequenti» i «casi in cui il costituente pare invece avere presupposto l'antioriorità logica e storica del dato nazionale rispetto alle strutture politico-istituzionali dello Stato, ma anche avere tratto le mosse da una non piena coincidenza tra l'uno e l'altro» (come avviene, ad esempio, nel caso dell'art. 51, c. 2, e dell'art. 67).

Quanto alla «nazione», che si identifica con lo Stato comunità e nel contempo lo precede, nel periodo costituente e pre-costituente (nella Resistenza) «il riferimento nel linguaggio politico diffuso era alla patria da liberare, di cui prendersi cura ...: alla concezione artificialista e universalistica di nazione, perché è questa che sottostà all'idea (non aggressiva, ma) oblativa di patria»; «ci si riferiva alla patria come all'oggetto di una religione civile che, ora, si presentava come religione dell'umanità, in polemica anti-nazionalistica; ora assumeva i toni di un patriottismo espiativo...». In tale contesto, ove ricorreva «il

fugaci accenni, ad esempio, a proposito del diritto di petizione), in via - per così dire - indiziaria, si può tentare di ricostruire l'atteggiamento dei costituenti sulla natura dei diritti politici.

### *II.2.1. I «rapporti politici» nei lavori delle Sottocommissioni*

#### *La Prima Sottocommissione*

Deputata a discutere del progetto della Costituzione, nella parte concernente i diritti politici, è, in primo luogo, la Prima Sottocommissione, presieduta da Tupini. La discussione prende avvio sulla base della presentazione da parte di Mancini e Merlin, correlatori sul tema delle libertà politiche, di alcuni articoli.

Gli articoli proposti sono accompagnati da una relazione, in cui, oltre a soffermarsi sugli aspetti più controversi dei singoli diritti<sup>76</sup>, viene messa in luce l'essenza dei diritti politici. Le «libertà politiche» vengono definite «corollario e presupposto insieme delle libertà civili e delle libertà sociali» e, in particolare, il diritto del cittadino «di eleggere al Governo gli uomini migliori» viene considerato fondamento ineludibile della democrazia<sup>77</sup>. Si afferma, quindi, che «i *cittadini* debbono godere i diritti e sopportare i doveri con assoluta uguaglianza e parità, perché tutti gli *uomini* nascono e debbono vivere liberi ed eguali» e «su questo presupposto» si riconosce «a tutti i *cittadini* il diritto di elettorato attivo e passivo in condizioni di universalità e di uguaglianza»<sup>78</sup>.

I diritti politici sono, dunque, diritti essenziali per la democrazia e fondamentali per la libertà (e l'eguaglianza) dell'uomo, però sono riconosciuti solo in capo al cittadino: il

---

riferimento alla nazione come elemento di identità che legittima la lotta contro i nemici esterni», evocando «un soggetto in senso forte, quello presupposto dal principio di nazionalità», esso era da intendersi non nel senso degli ultimi decenni dell'Ottocento, ma nel senso dei primi decenni dell'Ottocento, delle «nazioni oppresse che ebbero la loro "primavera" nel 1848» (M. DOGLIANI, *Costituente e identità nazionale*, cit., pp. 63-64); sul significato dell'«identità nazionale» al tempo della Resistenza, cfr., tra gli altri, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, G. E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, il Mulino, Bologna, 1993, parte III, *Le radici della legittimazione della Repubblica. Senso e mito della Resistenza*, in particolare pp. 58 ss.

Alla luce di queste note storiche e nell'ottica di un ordinamento – quale quello italiano – aperto alla dimensione internazionale e promotore dei diritti dell'uomo, pare dunque di poter considerare maggiormente aderente alla Costituzione una concezione «artificialista, volontarista, elettivistica, universalista, assimilazionista» della «nazione», con la precisazione che, peraltro, quando in questo studio ci si riferisce ai diritti politici come «diritti di nazionalità», in contrapposizione ai diritti politici come «diritti di democrazia», si intende invece la nazione in senso «naturalista, tradizionalista, nativista, particolarista e differenzialista» (l'aggettivazione delle differenti concezioni di nazione è ripresa dal passo di Dogliani riportato *supra* nella presente nota).

<sup>75</sup> Il dibattito sulla titolarità dei diritti politici sostanzialmente non riguarda altro che le ipotesi di esclusione dal diritto di voto o la fissazione del requisito della maggiore età.

<sup>76</sup> Quasi anticipando i temi più dibattuti nel corso delle discussioni sia in Sottocommissione che in Assemblea (cfr. *infra*).

<sup>77</sup> U. MERLIN (Dc), P. MANCINI (Psiup), *Le libertà politiche*, relazione presentata in sede di Prima Sottocommissione, in *Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente*, vol. I *Documentazione generale*, Tomo II *Relazioni, progetto e discussioni generali*, Notor Editore, Reggio Emilia, 1991, p. 38.

<sup>78</sup> U. MERLIN (Dc), P. MANCINI (Psiup), *Le libertà politiche*, cit., p. 38 (corsivo mio).

passaggio da “uomo” a “cittadino” quando si tratta di individuare i titolari del diritto di voto è indiscusso, ma è veramente un passaggio obbligato e, ancor più, logico?

Il passo della relazione citato sembra quasi mettere in luce una contraddizione, un salto, dato per scontato, ma non necessariamente razionale, fra la titolarità del diritto di libertà, l'essenza della democrazia e la titolarità dei diritti politici.

Quanto ai singoli articoli presentati, per quanto qui interessa, rileva soprattutto il primo<sup>79</sup>, riguardante il diritto di voto: «tutti i cittadini, indipendentemente dal sesso, dalla lingua, dalla razza, dalla condizione sociale e dalla opinione politica, quando abbiano raggiunto la maggiore età, siano naturalmente capaci, incensurati a termini della legge speciale, hanno diritto all'elettorato attivo e passivo in condizioni di universalità e di eguaglianza»<sup>80</sup>.

Pare chiaro l'intento primario che questa norma persegue: garantire nella massima estensione possibile l'universalità del diritto di voto; il riferimento specifico ad alcune cause di discriminazione, come il sesso (da pochissimo era stato raggiunto il suffragio universale femminile), la razza (con esplicito riferimento alla politica razziale del fascismo)<sup>81</sup> o la condizione sociale (non lontana è l'epoca del voto su basi censitarie), non serve ad altro che a ribadire il principio che «tutti» hanno diritto di voto<sup>82</sup>.

Si tratta - è indubbio - di un «tutti» riferito ai cittadini<sup>83</sup>: ma, nel 1946, difficilmente si poteva ipotizzare la presenza di una causa di esclusione dal diritto di voto fondata sulla

---

<sup>79</sup> La discussione sul diritto di associarsi in partiti politici (in generale, per una efficace ricostruzione del dibattito in Assemblea Costituente sui partiti politici, cfr. G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti politici*, I, Bologna-Roma, 1992, pp. 7 ss.) si incentra, da un lato, sull'inserimento di una esplicita limitazione per il partito fascista (cfr. seduta di martedì 19 novembre 1946, Atti della Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, Resoconto sommario, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, a cura di Camera dei Deputati-Segretariato generale, VI, pp. 703 ss. e, in particolare, p. 706, laddove si legge che viene approvata all'unanimità la proposizione dell'articolo in tema di partiti politici che prevede che «è proibita la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del partito fascista»), e, dall'altro, sull'opportunità di riconoscere giuridicamente i partiti politici e di attribuire loro compiti costituzionali (seduta di mercoledì 20 novembre 1946, Atti della Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, Resoconto sommario, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., VI, pp. 709 ss.).

<sup>80</sup> Seduta di giovedì 14 novembre 1946, Atti della Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, Resoconto sommario, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., VI, p. 677.

<sup>81</sup> Cfr., ad esempio, l'intervento di Togliatti (Pci): «la parola “razza” dovrebbe essere usata appunto per dimostrare che si vuole ripudiare quella politica razziale che il fascismo aveva instaurato» (sed. 14 novembre 1946, cit., p. 678).

<sup>82</sup> Del resto, più avanti nella discussione si insiste proprio ancora sulla necessità di ribadire l'uguaglianza e l'universalità del voto [vedi, ad esempio, gli interventi di Togliatti (Pci), Mancini (Psiup), La Pira (Dc) (che, in particolare, ricorda una formula di San Tommaso che «precisa il principio per cui tutti partecipano alla vita pubblica, nel senso che ognuno può essere eletto “ex omnibus et ab omnibus”»), sed. 14 novembre 1946, cit., p. 682] e la formula finale approvata recita «tutti i cittadini, senza distinzione di sesso, hanno diritto all'elettorato attivo e passivo in condizioni di universalità e di uguaglianza...» (sed. 14 novembre 1946, cit., pp. 682 e 684).

<sup>83</sup> Cfr., come semplice esempio di un'interpretazione unanime, L. BASSO (relazione su *I principi dei rapporti politici*, presentata in sede di Prima Sottocommissione, in *Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente*, vol. I *Documentazione generale*, Tomo II *Relazioni, progetto e discussioni generali*, cit.), laddove specifica che il voto deve essere «universale», «dato cioè da tutti i cittadini» (p. 34).

cittadinanza ed operante nei confronti di individui presenti stabilmente nel territorio dello Stato.

Con questo non si vuole sostenere che il costituente si sia riferito al “cittadino” solo formalmente e che l’intento non fosse quello di riconoscere la titolarità del diritto di voto in capo al solo cittadino: il costituente, probabilmente, ha inteso proprio riservare il diritto di voto al solo individuo in possesso della cittadinanza, così come, invece, in altri casi ha ritenuto non doversi riferire al cittadino ma a «tutti», senza ulteriori specificazioni, o ad «ogni individuo», o a «nessuno». Ciò che si vuole sottolineare è che, pur considerando frutto di una scelta consapevole l’uso del termine “cittadino”, non si può nemmeno misconoscere la considerazione che la *ratio* sottesa alla norma consiste nella volontà di non escludere nessuno, cioè di rendere universale il godimento del diritto.

Questa volontà di universalizzazione del diritto e di non esclusione può poi essere determinata in via primaria, o dall’intento di non creare discriminazioni all’interno della comunità “cittadini”, o dal fine di assicurare a tutti coloro che partecipano alla vita della società, la possibilità di partecipare anche alla sua vita politica<sup>84</sup>.

Il secondo scopo, in particolare, pare preminente nell’articolo proposto da Basso, articolo che, emendato, viene discusso ed approvato in una seduta successiva<sup>85</sup>: «la sovranità popolare si esercita attraverso la elezione degli organi costituzionali dello Stato mediante suffragio universale, libero, segreto, personale ed uguale. Tutti i cittadini concorrono all’esercizio di questo diritto, tranne coloro che ne sono legalmente privati o che volontariamente non esercitino un’attività produttiva»<sup>86</sup>.

Da un lato, infatti, il riferimento alla sovranità popolare e al suo esercizio attraverso il suffragio universale richiamano il principio democratico (il governato è anche chi governa); dall’altro, la richiesta dello svolgimento di un’attività produttiva<sup>87</sup> istituisce uno

---

Recentemente F. LANCHESTER, *Voto*, cit., p. 1122, osserva come il costituente abbia previsto «la massima estensione del suffragio», sulla base di un parametro [n.d.r.: che allora era] inclusivo: la cittadinanza («attualizzato dall’acquisto della maggiore età»).

<sup>84</sup> ... il riconoscimento in capo ai “cittadini” è legato alla funzione, alla *ratio* dei diritti politici.

<sup>84</sup> ... il riconoscimento in capo ai “cittadini” è legato alla funzione, alla *ratio* dei diritti politici.

<sup>85</sup> Viene approvato (con 12 voti favorevoli, 2 astenuti e 2 contrari), nella seduta di venerdì 15 novembre 1946, Atti della Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, Resoconto sommario, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., VI, p. 690, l’emendamento proposto da Moro (Dc) [e accettato da Basso (Psiup)] circa l’inserimento della formula di Basso nell’articolo riguardante il lavoro, quale comma aggiuntivo («L’adempimento di questo dovere [n.d.r.: al lavoro] è presupposto per l’esercizio dei diritti politici», p. 689).

<sup>86</sup> Sed. 14 novembre 1946, cit., p. 678; vedi anche L. BASSO, *I principi dei rapporti politici*, cit., specie laddove spiega l’esclusione dei cittadini dal diritto di voto nel caso che questi non partecipino «per atto proprio liberamente voluto all’attività produttiva della Nazione», con il riferimento alla considerazione che, in questo caso, «non è giusto che ne siano considerati parte attiva e responsabile» (p. 34).

<sup>87</sup> ... più volte avanzata nel corso dei lavori dell’Assemblea, anche se spesso contestata per le difficoltà inerenti alla sua attuazione pratica, come rilevato già nell’intervento immediatamente successivo alla presentazione dell’articolo stesso (cfr. intervento di Merlin Umberto (Dc), sed. 14 novembre 1946, cit., p. 678).

Sulla questione dell’esclusione dal voto di coloro che non lavorano, vedi anche le discussioni in seno alla Seconda Sottocommissione, in particolare sed. 10 settembre 1946 (cfr. *infra*).

stretto nesso tra la partecipazione (attiva) alla vita della società e il diritto di partecipazione politica<sup>88</sup>.

Infine, nell'ambito dei lavori della Prima Sottocommissione, sembra interessante ricordare anche gli interventi (nel dibattito sui principi dei rapporti civili) concernenti il principio di eguaglianza<sup>89</sup>, in particolare laddove si tratta della possibilità di includere, tra le «eventuali discriminanti» considerate non apportionabili, la nazionalità.

Sulla scia della proposta di Dossetti<sup>90</sup>, di inserire accanto al riferimento alla razza anche quello alla nazionalità, si innesta una breve discussione sul rapporto tra nazionalità e cittadinanza. Taluno (Cevolotto) ritiene che solo se «alla parola “gli uomini” si sostituiscono le altre “i cittadini”» si «può essere d'accordo nell'aggiungere la discriminazione relativa alla nazionalità», in quanto se «è naturale che tutti gli uomini di cittadinanza italiana sono uguali di fronte allo Stato italiano», non può però «ammettersi *a priori* che la stessa condizione si verifichi in pieno per i cittadini di altra nazionalità»<sup>91</sup>. Talaltro (Tupini) «fa rilevare che la nazionalità presuppone sempre la cittadinanza»<sup>92</sup>; altri (Moro), infine, afferma espressamente che deve essere riconosciuta «una eguaglianza di trattamento anche per gli stranieri che sono nello Stato italiano», «almeno in sede di diritto privato»<sup>93</sup>.

L'emendamento di Dossetti, comunque, viene approvato e contestualmente viene respinta la proposta di Lucifero di considerare titolari dell'eguaglianza in discussione «i cittadini» e non «gli uomini»<sup>94</sup>.

---

<sup>88</sup> Un esplicito riferimento alla titolarità anche da parte dello straniero di un diritto politico viene fatto, sempre nel corso dei lavori della Prima Sottocommissione e sempre da Basso, laddove quest'ultimo distingue il diritto di petizione per doglianza nei confronti di un abuso da parte dei pubblici poteri, spettante a «chiunque, cittadino o straniero», e il diritto di petizione per chiedere provvedimenti legislativi, spettante «soltanto al cittadino italiano» (intervento di Basso (Psiup), sed. 19 novembre 1946, cit., p. 702; cfr. anche Basso, *I principi dei rapporti politici*, cit., p. 36). La volontà di riconoscere un diritto di petizione anche in capo allo straniero, però, potrebbe non deporre a favore della tesi che vuole scindere diritti politici e cittadinanza - come sembrerebbe a prima vista e come è per certi aspetti - in quanto potrebbe indurre, attraverso un ragionamento *a contrario*, a ritenere che, nei casi in cui ci si riferisca unicamente ai “cittadini”, tale espressione vada interpretata in senso restrittivo e strettamente formale.

La proposta di Basso peraltro non viene accettata (e vi rinuncia lo stesso deputato), anche se l'elemento criticato non è il riferimento allo “straniero”, ma la fattispecie della petizione contro gli abusi, ritenuta «troppo estensiva» (intervento di Dossetti (Dc), sed. 19 novembre 1946, cit., p. 702; similmente cfr. intervento di Caristia (Dc), *ibidem*); la formula approvata si limita a prevedere che «ogni cittadino può rivolgere petizioni al Parlamento per chiedere provvedimenti legislativi o esprimere comuni necessità» (*ibidem*) e la proposta non viene ripresentata nella discussione in assemblea.

<sup>89</sup> Il riferimento è all'attuale articolo 3, che, nelle discussioni (cfr., per la Prima Sottocommissione, seduta di mercoledì 11 settembre 1946, Atti della Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, Resoconto sommario, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., VI, pp. 337 ss.), figura come articolo 2.

<sup>90</sup> Cfr. intervento di Dossetti (Dc) (d'accordo con Basso), sed. 11 settembre 1946, cit., p. 338.

<sup>91</sup> Intervento di Cevolotto (DI), sed. 11 settembre 1946, cit., p. 339.

<sup>92</sup> Intervento del Presidente Tupini (Dc), sed. 11 settembre 1946, cit., p. 339.

<sup>93</sup> Intervento di Moro (Dc), sed. 11 settembre 1946, cit., p. 340.

<sup>94</sup> Sed. 11 settembre 1946, cit., p. 340.



Non è però accolta la proposta di considerare «gli uomini» titolari di un diritto ad un eguale trattamento, oltre che sociale, anche politico<sup>95</sup>.

In definitiva, dalla discussione ricordata paiono emergere due tendenze: la prima – ispirata in particolare all’universalismo cristiano come espressione di un punto di vista essenzialmente teorico – esprime la volontà di estendere la sfera dei potenziali titolari, perlomeno per quanto concerne alcuni diritti, al di là del possesso della qualifica di “cittadino”, a tutti gli appartenenti alla categoria “uomini”; la seconda, invece, – maggiormente conformata alle esigenze di una politica “realista” – è legata alla concezione secondo cui esiste una stretta connessione fra cittadinanza e nazionalità (Moro pensa, introducendo il riferimento alla nazionalità, agli stranieri, cioè a coloro che posseggono un’altra cittadinanza-nazionalità e Tupini considera la cittadinanza un presupposto della nazionalità), se non addirittura una identificazione del primo concetto con il secondo.

Da un lato, cioè, pare volersi superare il riferimento alla cittadinanza, in favore di una maggior astrattezza e universalità, dall’altro, sembra quasi che si voglia ricondurre, legando la cittadinanza alla nazionalità, il concetto di cittadinanza ad un fondamento etnico (o etnico-culturale)<sup>96</sup>.

#### *La Seconda Sottocommissione*

In seno alla Seconda Sottocommissione<sup>97</sup>, istituita per l’esame dell’organizzazione costituzionale dello Stato, trattando della formazione del Parlamento viene rilevato come

---

<sup>95</sup> Sed. 11 settembre 1946, cit., p. 340.

<sup>96</sup> Sempre che, ovviamente, nel concetto di “nazione”, si considerino prevalenti gli aspetti etnico-culturali.

<sup>97</sup> Quanto alla Terza Sottocommissione, che si occupa dell’esame dei profili relativi alla parte economico-sociale della futura Costituzione, si può ricordare come in tale sede venga fatto un esplicito riferimento agli “stranieri” laddove si prevede, in relazione al diritto di «accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto pubblico», che «per l’insegnamento universitario i concorsi possono essere aperti anche a cittadini stranieri» (dall’articolo approvato nella seduta di venerdì 20 settembre 1946, Atti della Commissione per la Costituzione, Terza Sottocommissione, Resoconto sommario, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., VIII, p. 2133). La menzione specifica degli “stranieri”, peraltro, in tale caso – pur se legata al riconoscimento della possibilità in capo agli stranieri stessi di concorrere per l’insegnamento universitario – è indice della tendenza che vuole lo straniero escluso dalla titolarità dei diritti politici e, in specie, dal diritto di accesso ai pubblici uffici, piuttosto che della volontà di parificare lo *status* dello straniero a quello del cittadino. In primo luogo, infatti, si può notare come agli stranieri non venga attribuito un vero e proprio diritto di concorrere per l’insegnamento universitario, quanto piuttosto venga attribuita al legislatore la facoltà di stabilire se (e a quali condizioni) riconoscere anche allo straniero la possibilità di partecipare ai concorsi (del resto la norma venne proposta non con l’intento di attribuire un diritto allo straniero, ma per «rinnovare lo spirito dell’insegnamento universitario»: cfr. intervento di Giua (Psiup, relatore), sed. 20 settembre 1946, cit., p. 2131). In secondo luogo, data la previsione della possibilità di accesso per gli stranieri solo in riferimento all’insegnamento universitario, l’argomento *a contrario* induce a ritenere che, in generale, i costituenti della Terza Sottocommissione abbiano voluto attribuire, quanto all’«accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto pubblico», un significato strettamente letterale al riferimento ai “cittadini” (con l’esclusione, tra l’altro, sembrerebbe – sempre in ragione dell’utilizzo dell’argomento *a contrario* – anche della possibilità per il legislatore di prevedere eventualmente in alcune ipotesi l’accesso ai pubblici uffici per gli stranieri).

«il primo punto da esaminare ... è se vi siano principi di carattere elettorale da inserire nella Costituzione»<sup>98</sup> e, *in primis*, «chi è elettore»<sup>99</sup>.

Risolta - anche se solo in prima battuta (il problema, infatti, riappare più volte nel corso della discussione, ad esempio, a proposito della fissazione del limite di età o delle ipotesi di esclusione dal voto<sup>100</sup>) - la questione preliminare circa l'inserimento dell'argomento in esame nella Costituzione, o il rinvio ad una legge elettorale, nel primo senso («indubbiamente nella Costituzione la precisazione di chi è elettore non può mancare»)<sup>101</sup>, si passa all'individuazione delle caratteristiche del futuro elettore.

Significativa, al fine che qui interessa, è in particolar modo la richiesta, avanzata da Fabbri, di interpretazione del termine «cittadini»: se, cioè, «la precisazione insita nella parola «cittadini», di fronte a coloro che possono essere originari di territori non più sotto la sovranità italiana, non possa dar luogo a qualche problema»<sup>102</sup>.

A Fabbri risponde Perassi, che «richiama l'articolo della legge Crispi il quale consolida la figura dell'italiano regnicolo (detto questo nel senso francese della parola e non nel senso monarchico)» e ritiene «opportuno attenersi allo stato attuale della legislazione, secondo cui chi è italiano per nazionalità, ma non cittadino italiano, non è senz'altro elettore: ha soltanto un titolo per acquistare la cittadinanza italiana, prescindendo da altre condizioni»<sup>103</sup>.

Ma questo significa che la cittadinanza, cui viene ricollegata la titolarità del diritto di voto, va intesa come uno *status* astratto, in ipotesi legato alla partecipazione alla vita dello Stato, ma comunque slegato da ogni considerazione di tipo etnico-culturale (sottesa invece, per l'appunto, dalla concezione dell'italiano per nazionalità escluso dalla sfera dei potenziali elettori)?

Parrebbe di sì, anche se ciò non autorizza a formulare alcuna particolare conclusione<sup>104</sup>, in quanto il tema sollevato, a parte la risposta di Perassi, non ha seguito negli interventi successivi<sup>105</sup>.

Il dibattito, infatti, si incentra subito - con toni anche abbastanza accaniti - sul requisito dell'età<sup>106</sup>, per proseguire sulle ipotesi di esclusione dal diritto di voto<sup>107</sup>.

---

<sup>98</sup> Intervento di Mortati (Dc), seduta di martedì 10 settembre 1946, Atti della Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Resoconto sommario, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., VII, p. 973.

<sup>99</sup> Intervento del Presidente Terracini (Pci), sed. 10 settembre 1946, cit., p. 973.

<sup>100</sup> Cfr., rispettivamente, le sedute del 10 e del 12 settembre 1946.

<sup>101</sup> Intervento del Presidente Terracini (Pci), sed. 10 settembre 1946, cit., p. 974.

<sup>102</sup> Intervento di Fabbri (Cdn), sed. 10 settembre 1946, cit., p. 974.

<sup>103</sup> Intervento di Perassi (Pri), sed. 10 settembre 1946, cit., p. 974; sulla figura dell'italiano non regnicolo e dell'italiano per nazionalità, cfr. quanto specificato *infra* (cap. II, par. II.2.3).

<sup>104</sup> ... e anche se non è da trascurare il dato che l'«italiano per nazionalità» ha «un titolo per acquistare la cittadinanza italiana».

<sup>105</sup> Cfr., però, quanto si dirà a proposito delle discussioni concernenti il diritto di accesso alle cariche pubbliche degli italiani non appartenenti alla Repubblica.

<sup>106</sup> Si discute, ad esempio, se fissare un preciso limite di età (e, in questo caso, se esso debba essere diciotto, venti o ventuno anni) o se limitarsi al riferimento alla «maggiore età» (cfr., per tutti questi problemi, in particolare, la sed. 10 settembre 1946, cit., pp. 974 ss.), o, ancora, della necessità di istituire una

I problemi, cioè, che, in sostanza, vengono affrontati trattando del diritto di voto sono quelli sintetizzati da Mortati: l'esistenza o meno di «limiti derivanti dall'esercizio o dal non esercizio di determinate attività, dal possesso o dal non possesso di determinate qualifiche», tra cui - argomento più volte oggetto di discussione - «ad esempio, il problema di coloro che non esercitano volontariamente un'attività lavorativa»; «la questione del diritto all'esercizio effettivo del diritto elettorale»; «la questione del voto dei militari»; il punto relativo al voto come «diritto "eguale"» (con conseguente divieto del voto plurimo) e, infine, «la questione del voto obbligatorio»<sup>108</sup>.

Interessante, in relazione al profilo della titolarità del diritto di voto, appare soprattutto la questione dell'esclusione dal diritto stesso di coloro che non esercitano un'attività lavorativa.

Come già accennato, si tratta di un problema più volte discusso nel corso dei lavori preparatori della Costituzione e dal quale traspare la volontà di istituire una connessione tra diritto di partecipazione alla vita dello Stato, da un punto di vista politico, e partecipazione attiva alla vita della società.

Dai lavori della Seconda Sottocommissione emerge che le critiche mosse alla proposta, in questa sede avanzata da Tosato<sup>109</sup>, non ne investono tanto la sostanza, quanto i profili attinenti alla sua realizzazione pratica: non è in questione l'opportunità di stabilire come principio in base al quale riconoscere il diritto di voto «la dimostrazione di essere un elemento attivo nella vita della nazione»<sup>110</sup>, ma l'opportunità di «enunciare dei principi la cui realizzazione sia poi impossibile»<sup>111</sup>.

La proposta Tosato viene rifiutata<sup>112</sup> per la difficoltà pratica della sua attuazione: perché - come sottolinea Bozzi - «chi dovrà dire se il cittadino lavora o non lavora? Bisognerà creare tutto un congegno di Commissioni, di accertamenti difficilissimi, i quali potrebbero

---

correlazione tra l'età a partire da cui si ha il dovere di svolgere il servizio militare e quella in cui si ha il diritto di voto [cfr., ad esempio, a favore, l'intervento di Nobile (Pci), che sottolinea come «non è possibile chiedere ad un cittadino di dare la vita per il proprio paese e negargli i diritti civili e politici» (sed. 10 settembre 1946, cit., p. 975); contro, l'intervento di Tosato (Dc), che distingue tra capacità fisica e capacità politica (*ibidem*)].

<sup>107</sup> Cfr., in specie, la seduta di giovedì 12 settembre 1946, Atti della Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Resoconto sommario, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., VII, pp. 986 ss., laddove si discute delle ipotesi di decadenza dal diritto elettorale con specifica attenzione ai casi di incapacità civile, di sentenza penale e di responsabilità fascista.

<sup>108</sup> Intervento di Mortati (Dc), sed. 10 settembre 1946, cit., p. 980.

<sup>109</sup> Intervento di Tosato (Dc), sed. 10 settembre 1946, cit., p. 980; alla proposta di Tosato aderisce Lami Starnuti (Psiup) (cfr. intervento, sed. 10 settembre 1946, cit., p. 980, laddove «accetta la proposta dell'onorevole Tosato di escludere coloro che non danno attività sociale al paese»).

<sup>110</sup> Intervento di Tosato (Dc), sed. 10 settembre 1946, cit., p. 980.

<sup>111</sup> Intervento di Amendola (Pci), sed. 10 settembre 1946, cit., p. 981; nello stesso senso cfr. anche Bozzi (Udn), che si dichiara «contrario a far menzione di un tale principio, che sarebbe condannato a rimanere un'affermazione astratta, mentre nella Costituzione si debbono inserire principi positivi, con la consapevolezza che possano avere attuazione» (sed. 10 settembre 1946, cit., p. 981).

<sup>112</sup> O, meglio, ritirata dal suo stesso Autore (intervento di Tosato, sed. 10 settembre 1946, cit., p. 982).

dare anche luogo ad arbitri»<sup>113</sup>. E, inoltre, perché - come osserva Lussu, d'accordo, «da un punto di vista puramente teorico», con la proposta Tosato - «i fannulloni, per essere privati del loro potere, dovrebbero essere prima privati del loro privilegio economico»<sup>114</sup>, giacché - come specifica Amendola - «non è soltanto col voto che si esercita l'influenza» e «i “rentiers” hanno altre leve di comando attraverso il mondo finanziario, il giornalismo», per cui «non solo si farebbe una affermazione di difficile attuazione, ma, in pratica, non si eliminerebbe affatto l'influenza di queste forze legate a posizioni parassitarie»<sup>115</sup>.

Se la concezione in base alla quale la partecipazione attiva alla società costituisce un presupposto giuridico, da sancire a livello costituzionale, per il riconoscimento del diritto di voto viene esclusa solo sulla base di considerazioni di ordine pratico (inerenti, da un lato, alla difficoltà di attuazione in senso stretto e, dall'altro, all'utilità concreta), si può ipotizzare che - perlomeno sotto questo profilo - i costituenti abbiano concepito i diritti politici come strettamente legati alla qualifica di membro attivo della società e non come mero attributo formale della nazionalità (intesa sia senso etnico-culturale che come appartenenza legale alla nazione-Stato).

Il riferimento ai cittadini come titolari dei diritti politici va cioè interpretato in senso sostanziale, secondo la concezione greca, o, meglio, giacobina, per cui “cittadino” è “l'uomo virtuoso”, colui che si impegna concretamente in favore della libertà e dell'uguaglianza, per l'attuazione dei principi rivoluzionari<sup>116</sup>, con la precisazione che “l'uomo virtuoso” del secondo dopoguerra non è quello immaginato da Robespierre, ma l'uomo che lavora e che, con il suo lavoro, contribuisce allo sviluppo della società<sup>117</sup>.

Una tale concezione rende senza dubbio più facile ipotizzare il superamento del riferimento testuale ai cittadini nel caso di soggetti che sostanzialmente siano “cittadini”,

---

<sup>113</sup> Intervento di Bozzi (Udn), sed. 10 settembre 1946, cit., p. 981. Similmente, anche se più critico nei confronti della proposta in sé (definita, tra l'altro, «ardita od audace»), anche Einaudi (Udn), laddove afferma che «se v'è una discussione che nella scienza economica non abbia mai portato ad alcun risultato, è proprio quella della ricerca di ciò che è il lavoro produttivo o improduttivo, lavoro sociale o antisociale» e che «questa impossibilità scientifica ... dà luogo all'arbitrio. Le decisioni non sarebbero mai improntate ad un concetto oggettivo, ma soltanto a faziosità ...» (sed. 10 settembre 1946, cit., p. 981).

<sup>114</sup> Intervento di Lussu (Psa), sed. 10 settembre 1946, cit., p. 981; cfr. anche, nello stesso senso, l'intervento di Lussu nella sed. 12 settembre 1946, cit., pp. 985-986.

<sup>115</sup> Intervento di Amendola (Pci), sed. 10 settembre 1946, cit., p. 981.

<sup>116</sup> Sulla concezione secondo cui «il cittadino è colui che gode di una serie di requisiti *sostanziali* che lo legano a un gruppo di altri cittadini, insieme ai quali forma una comunità politica», cioè sulla «nozione di cittadinanza fondata sulla partecipazione attiva dell'individuo alla vita della comunità cui appartiene» (p. 18), cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova, 1997, pp. 17 ss.

<sup>117</sup> A questo proposito cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., laddove, dopo aver contrapposto «ad una nozione tutta incentrata su elementi giuridico-formali», «una nozione tutta sostanziale che qualifica il cittadino come “l'uomo virtuoso”, il solo ad avere il diritto - ma per ciò stesso il dovere - di far parte della comunità», chiarisce che «la determinazione concreta delle singole virtù del buon cittadino resta naturalmente affidata alla valutazione storico-politica di ciascuna epoca ...» (p. 25).

cioè partecipino attivamente alla società, ad esempio attraverso l'esercizio di un'attività lavorativa, pur mancando della qualifica formale di "cittadino"<sup>118</sup>.

### *II.2.2. La discussione generale in sede di Assemblea sui diritti politici*

Esaurito il lavoro delle tre Sottocommissioni, gli articoli redatti vengono coordinati e approvati in un testo unitario dalla Commissione per la Costituzione in seduta plenaria<sup>119</sup>, che, il 31 gennaio 1947, presenta il Progetto di Costituzione<sup>120</sup> alla Presidenza dell'Assemblea costituente.

La discussione generale riguardante il Titolo IV, *Rapporti politici*, viene dichiarata aperta dal Vicepresidente Tupini il 19 maggio 1947<sup>121</sup> e prosegue nelle sedute del 20 e 21 maggio 1947; a partire dalla stessa seduta del 21 maggio, e continuando nelle sedute del 22 e 23 maggio 1947<sup>122</sup>, si procede all'esame degli emendamenti presentati sui singoli articoli.

Rispetto al Progetto della Commissione dei Settantacinque, il testo verrà approvato con alcune rilevanti modifiche<sup>123</sup>, tra cui, per quel che in particolare interessa, l'inserimento della possibilità di parificare gli italiani non appartenenti alla Repubblica quanto al diritto di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive<sup>124</sup>.

Leggendo i primi interventi pronunciati nella seduta del 19 maggio - per la maggior parte provenienti dall'area di centro-destra -, si rileva immediatamente la consapevolezza dei costituenti di affrontare, trattando del diritto di voto o, più latamente, dei diritti politici, un tema centrale, perché strettamente connesso alla realizzazione della democrazia.

---

<sup>118</sup> Peralto occorre non sottovalutare i pericoli di una tale concezione che, se "mal" interpretata, potrebbe giustificare l'esclusione di quanti non lavorano, non sono "produttivi".

<sup>119</sup> La Commissione per la Costituzione in seduta plenaria si occupa, in particolare, degli articoli relativi ai rapporti politici nella seduta pomeridiana di sabato 25 gennaio 1947 (Atti della Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, Resoconto sommario, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., VI, pp. 190-192), ma la discussione è praticamente inesistente. Vengono, infatti, approvati, senza discussione alcuna, la maggior parte degli articoli, mentre poche parole sono spese a proposito della specificazione «entrambi i sessi» in riferimento all'accesso dei cittadini agli uffici pubblici, della situazione del militare inabile e dell'obbligatorietà del servizio militare.

<sup>120</sup> Il Progetto di Costituzione è riportato, tra gli altri, da P. CALAMANDREI, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, I, XI ss., nonché in *Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente*, vol. I *Documentazione generale*, Tomo II *Relazioni, progetto e discussioni generali*, cit., p. 359.

<sup>121</sup> Cfr. intervento del Presidente (Vicepresidente Tupini, Dc), seduta di lunedì 19 maggio 1947, Atti dell'Assemblea Costituente, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., II, p. 1773.

<sup>122</sup> Con la seduta del 27 maggio 1947 viene solamente approvato il verbale della seduta del 23 maggio 1947, che chiude l'esame della prima parte della Costituzione (cfr. seduta di martedì 27 maggio 1947, Atti dell'Assemblea Costituente, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., III, p. 1948).

<sup>123</sup> Tra le modifiche più significative, anche se non di interesse specifico per il tema qui affrontato, si possono ricordare, tra l'altro, la previsione nel testo del Progetto del diritto-dovere di resistenza (art. 50, c. 2, del Progetto) e la mancanza nel testo proposto del dovere tributario.

<sup>124</sup> Cfr. l'art. 48 del progetto di Costituzione (poi divenuto l'art. 51 nel testo definitivo), laddove si limita a prevedere che «tutti i cittadini di ambo i sessi possono accedere agli uffici pubblici in condizioni d'eguaglianza, conformemente alle loro attitudini, secondo norme stabilite da legge».

Il Titolo riguardante i diritti politici viene definito<sup>125</sup> come il «più interessante, perché fissa le basi e le supreme ragioni della Repubblica e regola l'esercizio di quei diritti che pongono in essere il Governo democratico»<sup>126</sup> e, in particolare, il diritto di voto viene considerato un «diritto estremamente importante perché con esso vediamo ripristinate la democrazia e la libertà»<sup>127</sup>.

I costituenti sono consci, dunque, di affrontare un argomento fondamentale e questo traspare chiaramente anche laddove si osserva come la non eccessiva difficoltà incontrata nell'approvazione dei principi relativi ai diritti politici deriva dal fatto che «non si può più discutere di certi principi che appaiono ovvi», come il suffragio universale, per cui la stessa «rapidità con la quale si è conclusa questa discussione (n.d.r.: sul titolo sui rapporti politici) è prova dell'ineccepibilità dei principi che il quarto Titolo ha consacrato»<sup>128</sup>.

L'accordo, cioè, non revoca in dubbio «l'importanza» del tema e non sminuisce il «valore del Titolo»: «se la nostra Costituzione consistesse soltanto in questo Titolo, essa avrebbe già grande valore. Non importa che oggi le tribune siano meno affollate del solito e che i deputati non siano numerosi: quello che importa è ricordare che il diritto di voto, il diritto di partecipazione alla vita pubblica è qualche cosa che gli italiani hanno conquistato attraverso la distruzione e la rovina del loro Paese; è qualche cosa che essi certamente terranno a conservare...»<sup>129</sup>. Gli articoli sui diritti politici «sanzionano e registrano trasformazioni già in atto, conquiste già raggiunte, risultati già conseguiti...», esprimono dei «concetti che sono ormai profondamente radicati nella coscienza civile e politica di ogni uomo libero, e che sono ripetutamente convalidati ... anche dall'esperienza storica»<sup>130</sup>.

---

<sup>125</sup> Oltre che «sobrio» e «preciso» (anche per la solidità e sicurezza della materia): in questo senso, cfr., spec., l'intervento di Giolitti (Pci), sed. 20 maggio 1947, cit., pp. 1820-1821.

<sup>126</sup> Intervento di Caristia (Dc), sed. 19 maggio 1947, cit., p. 1779; cfr. anche quanto affermato *infra*, nello stesso intervento: «fra tutti, quelli che meglio e più direttamente assicurano l'attuazione di un Governo democratico, sono i diritti politici» (p. 1783).

<sup>127</sup> Intervento di Rodi (Uq), sed. 19 maggio 1947, cit., p. 1777.

<sup>128</sup> Intervento di Condorelli (Bnl), seduta di mercoledì 21 maggio 1947, Atti dell'Assemblea Costituente, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., III, p. 1838.

<sup>129</sup> Intervento di Sullo (Dc), seduta di martedì 20 maggio 1947, Atti dell'Assemblea Costituente, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., III, p. 1801.

<sup>130</sup> Intervento di Giolitti (Pci), sed. 20 maggio 1947, cit., p. 1821. In questo senso si possono ricordare anche le parole di Merlin Umberto (Dc, relatore sui rapporti politici), sed. 21 maggio 1947, cit., pp. 1847-1848, il quale, chiudendo l'esame della discussione generale, osserva che dei sette articoli del Titolo sui rapporti politici «sono stati oggetto soprattutto di discussione gli ultimi: 49, 50 e 51 [n.d.r.: corrispondenti agli attuali 52, 54 e 91-93, e meno rilevanti per il tema che qui interessa]; mentre gli articoli 45, 46, 47, 48 [n.d.r.: cioè gli attuali artt. 48, 50, 49 e 51, che più sono suscettibili di fornire indicazioni sul problema della titolarità dei diritti politici] (a parte alcune questioni di forma) non hanno dato oggetto a critiche di una certa importanza»: «segno questo» - continua il Relatore - «che l'Assemblea, per la voce di coloro che sono intervenuti nella discussione di questi punti fondamentali, che riguardano l'elettorato attivo e passivo, il diritto di voto, la parità e l'eguaglianza perfetta di tutti i cittadini per l'accesso ai pubblici uffici, non ha manifestato differenze di vedute ..., ed era perfettamente giusto che fosse così perché, se le libertà politiche sono il corollario e nello stesso tempo anche la premessa delle libertà civili e sociali e formano un tutto unico con queste libertà, un'Assemblea come la nostra ... non poteva certamente essere discorde sulla

Quanto osservato, comunque, non significa che non esista discussione sulle norme in tema di diritti politici: gli interventi, anzi, in alcuni casi si fanno molto accesi, come quando si tratta del servizio militare, del diritto di resistenza, o – questione che ha interessanti implicazioni per quel che concerne la natura e la titolarità dei diritti politici – dell’obbligatorietà o meno del voto<sup>131</sup>.

A quest’ultimo proposito significativi sono alcuni passaggi di un intervento a favore della non obbligatorietà del diritto di voto, nel quale si sostiene che «proprio la non obbligatorietà del voto è in un certo senso un correttivo a quella che è l’eguaglianza astratta del diritto di voto», in quanto «lasciando alla libera volontà del cittadino l’esercizio di questo suo diritto, si viene a dare, in un certo senso, un peso anche alla qualità, e, cioè si dà un valore allo spirito di attività, di iniziativa del cittadino che vota, a differenza di quello che voterebbe soltanto perché obbligato» e si concorre «a rendere più democratico l’esercizio» del diritto stesso<sup>132</sup>.

Valorizzando l’esercizio attivo, consapevole, del diritto di voto, sembrerebbe che si intenda concepire il voto stesso, non tanto come un diritto formale di ciascun cittadino (cioè una di quelle posizioni giuridiche soggettive positive semplicemente connesse al possesso del titolo di “cittadino”), ma come un diritto proprio del cittadino “virtuoso”, di chi coscientemente partecipa alla democrazia<sup>133</sup>.

Ci si avvicina, cioè, alle concezioni per cui la titolarità del diritto di voto non è data tanto da una qualificazione formale di un soggetto, quanto dal comportamento sostanziale del soggetto, in parallelo con le concezioni giacobine prima ricordate secondo le quali il cittadino è colui che partecipa attivamente alla vita della comunità.

Il valore della collaborazione attiva, quale elemento essenziale – se non addirittura presupposto necessario – per la titolarità del diritto di voto viene peraltro messo in luce anche in interventi pronunciati da esponenti di una diversa area politica e favorevoli alla previsione dell’«obbligo del voto» nella Costituzione<sup>134</sup>.

Al riconoscimento dell’obbligo del voto, in tale caso, viene ricondotta la comminazione di una sanzione, la quale dovrebbe consistere nella «privazione del diritto di voto per un

---

riaffermazione di queste libertà politiche», che, del resto, «se non ci fosse stato il fascismo ... non ci sarebbe stato neanche bisogno di riaffermare».

<sup>131</sup> Tale questione sarà anche oggetto di interventi e dichiarazioni di voto nel corso della discussione sui singoli emendamenti (sed. 21 maggio 1947).

<sup>132</sup> Intervento di Giolitti (Pci), sed. 20 maggio 1947, cit., p.1822.

<sup>133</sup> Cfr. H. Kelsen (*Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1929, trad. it. *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1981, pp. 54-55), laddove, trattando della nozione di popolo, e volendo individuare la nozione «reale» di popolo, dapprima sostituisce «all’insieme di tutti gli individui sottoposti al potere la assai più stretta cerchia dei titolari dei diritti politici», quindi sostiene che occorre «fare un altro passo e prendere in considerazione la differenza esistente fra il numero di questi titolari dei diritti politici e il numero di coloro che effettivamente esercitano tali diritti», e, infine, afferma che «sarebbe lecito, da un punto di vista realistico, ridurre ulteriormente la nozione in questione» e «nella massa di coloro che, esercitando effettivamente i loro diritti, partecipano alla formazione della volontà dello Stato, ... distinguere fra coloro che, come massa senza giudizio, si lasciano guidare dall’influsso degli altri senza opinione propria, e quei pochi che intervengono realmente con una decisione personale ...».

<sup>134</sup> Cfr., in particolare, l’intervento di Sullo (Dc), sed. 20 maggio 1947, cit., p. 1802.

certo numero di anni, perché chi rinuncia a collaborare alla vita del Paese, a dare il suo contributo all'attività della Nazione, non è degno, almeno per un certo tempo, di essere chiamato a continuare a dare questa opera che concorre a determinare la politica generale»<sup>135</sup>.

Chi non adempie al suo dovere di voto, cioè, mostra col suo comportamento di non voler partecipare alla vita della società, e allora viene privato del relativo diritto di partecipazione. Il principio che si può dedurre da questo ragionamento è che la partecipazione attiva alla vita della comunità costituisce ad un tempo il presupposto, l'oggetto ed il fine del diritto (di voto): solo se si manifesta la volontà di contribuire alla vita della società si ha diritto di voto e, d'altro canto, il diritto di voto consiste nella - ed è finalizzato alla - partecipazione attiva alla vita della società.

Ma allora la concezione di chi sostiene che il diritto di voto è anche un dovere, il cui mancato adempimento comporta l'applicazione di una sanzione, si avvicina a quella di chi sostiene che il voto è solo un diritto, spettante al cittadino che vuole partecipare attivamente alla vita della comunità.

Nel primo intervento ricordato, è vero, si intende soprattutto garantire una partecipazione del cittadino libera e consapevole (il voto solo come diritto di chi lo vuole); nel secondo, invece, si punta l'attenzione sul "cattivo" comportamento del cittadino, che, qualora non assolva al suo diritto-dovere, non merita più il diritto stesso, ma entrambi gli interventi mirano a difendere il "valore" del voto e, in particolare, lo stretto legame esistente tra diritto di voto e partecipazione attiva.

Il diritto di voto consente una partecipazione attiva dell'individuo alla vita della comunità e spetta all'individuo che vuole partecipare attivamente alla vita della comunità stessa; "individuo" o, meglio, attenendosi agli interventi citati, "cittadino": sono, infatti, i "cittadini" a costituire - e si tratta di un assunto pacifico, quasi "scontato" - la categoria di riferimento e la distinzione fra elementi attivi e non attivi avviene all'interno di questa categoria. La considerazione, però, che l'elemento essenziale sia la partecipazione attiva (come partecipazione che a sua volta genera diritto di partecipazione) e che essa sia concepita in astratto - cioè slegata da ogni considerazione di appartenenza etnica alla comunità, essendo necessario e sufficiente, per l'appunto, l'elemento sostanziale della partecipazione (concepito, nel caso di voto inteso solo come diritto, come comprendente sia il mero comportamento che la coscienza e la volontà di mettere in atto il comportamento stesso) - rende possibile ipotizzare una estensione della titolarità del voto a tutti i soggetti che partecipano e intendono partecipare attivamente alla vita della comunità, a prescindere da ogni categoria costruita in base al possesso di titoli meramente formali<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> Intervento di Sullo (Dc), sed. 20 maggio 1947, cit., p. 1802.

<sup>136</sup> In tutt'altro clima politico-culturale, nel senso del superamento dei titoli formali, in favore dell'applicazione di criteri di tipo sostanziale, vedi l'art. 20 della Costituzione sovietica del 1918, che riconosce i diritti politici sulla base dello svolgimento di un'attività lavorativa: «in forza della solidarietà dei



Non si sostiene, cioè, che la concezione della titolarità del diritto di voto (o, più latamente, dei diritti politici) prevalente all'interno dell'Assemblea costituente fosse fondata solo su criteri sostanziali applicabili all'intero genere "uomo", ma che il riferimento, se pur nell'ambito della categoria "cittadini", a criteri di tipo sostanziale e, in particolare, alla valorizzazione dell'elemento della partecipazione attiva, consente di ipotizzare una configurazione dei diritti politici come diritti connessi, più che alla nazionalità, alla democrazia. E una tale configurazione dei diritti politici è in grado di supportare un'interpretazione evolutiva in base alla quale, nella determinazione della sfera dei titolari, si verifichi una prevalenza del criterio sostanziale della partecipazione attiva sul criterio formale del possesso del titolo di "cittadino", con la conseguente attribuzione dei diritti politici a tutti gli "uomini" che effettivamente partecipano alla vita della società.

Nel senso dei diritti politici come "diritti di democrazia", si possono citare anche gli interventi che, in generale, sottolineano come «democrazia e repubblica sono i pilastri della nuova Costituzione, e la democrazia, nel suo aspetto politico, ch'è quello sostanziale, si attua attraverso il godimento e l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo», e come «l'articolo 45 del progetto (n.d.r.: l'attuale art. 48) è inteso ad applicare, col più ricco contenuto, il principio del suffragio universale»<sup>137</sup>.

Con la prima considerazione, infatti, si mette in luce la centralità della democrazia quale carattere del nuovo Stato e lo stretto nesso funzionale tra democrazia e diritto di voto (più volte sottolineato, come già ricordato, negli interventi dei costituenti) e, con la seconda, si collega la democrazia ad una particolare modalità di esercizio del voto, il suffragio universale, affermando inoltre che esso deve essere garantito nella misura più ampia possibile («col più ricco contenuto»).

Diritti politici, quindi, come diritti strumentali<sup>138</sup> rispetto alla democrazia e, in quanto tali, da riconoscersi a "tutti": una apertura o, "di più", una indicazione nel senso del (necessario) riconoscimento dei diritti politici agli stranieri che partecipano alla vita della società (risiedono stabilmente nel territorio dello Stato)?

---

lavoratori di tutte le Nazioni, la Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa accorda tutti i diritti politici dei cittadini russi agli stranieri che risiedono sul territorio della Repubblica Russa per ragioni di lavoro e che appartengono alla classe operaia oppure ai contadini che non si avvalgono di lavoro altrui».

<sup>137</sup> Intervento di Caristia (Dc), sed. 19 maggio 1947, cit., p. 1780; dell'Autore si può ricordare anche il passo nel quale afferma che tra i «canoni essenziali e basilari, che si attuano in ogni tempo e in ogni luogo» della democrazia, vi è senza dubbio il principio «della necessità che tutti proporzionalmente partecipino alla vita pubblica» (*ibidem*).

<sup>138</sup> Sulla natura del diritto di voto come «diritto funzionale», si può per tutti ricordare l'intervento di Mortati (Dc), sed. 21 maggio 1947, cit., pp. 1855-1856, che, argomentando la necessità di definire il dovere di voto un dovere «politico» e non «civico», afferma che «i diritti civili si distinguono dagli altri due (n.d.r.: i diritti di libertà e i diritti politici) perché riguardano doveri di prestazione, i quali però siano fine a se stessi», ed è improprio ricondurre il voto ad una tale categoria, «in quanto la prestazione da parte del cittadino del voto non è fine a se stessa, ma mezzo per il raggiungimento di altri fini»; il diritto di voto, cioè, è «un diritto funzionale», «uno di quei diritti che tendono alla realizzazione di interessi che sorpassano il privato per toccare l'interesse della collettività» e, quindi, «la qualifica che gli compete è quella di "politico"».

Dagli interventi citati, in conclusione<sup>139</sup>, nonostante la mancanza di discussione sulla titolarità dei diritti politici (in capo ai cittadini), si possono rintracciare soprattutto elementi nel senso di una nozione di “diritto politico” capace di supportare una interpretazione estensiva del riferimento ai cittadini come soggetti titolari dei diritti politici, ma – prima di affermare che questa è la nozione di diritto politico prevalente fra i costituenti – occorre considerare che da altri interventi, o dal riferimento alla categoria degli «italiani non appartenenti alla Repubblica», si possono trarre indicazioni differenti, nel senso dei diritti politici come attributo della nazionalità.

### *II.2.3. Gli italiani non appartenenti alla Repubblica*

Di «italiani non appartenenti alla Repubblica» nel corso delle discussioni in Assemblea costituente in relazione ai diritti politici, si parla, in primo luogo, in connessione con quello che viene definito il «vecchio problema della rappresentanza degli italiani all'estero»<sup>140</sup> e, in secondo luogo, a proposito dell'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive.

La categoria in questione introduce un nesso fra diritti politici e appartenenza ad una “nazione”? o, ancora: l'esplicito riferimento agli «italiani non appartenenti alla Repubblica» può/deve essere interpretato come implicita esclusione di ogni altro individuo non cittadino dalla titolarità dei diritti politici?

### *Il voto dei cittadini italiani all'estero*

«Riunire attraverso il voto l'emigrante italiano, costretto ad abbandonare il suo paese, alla madre patria, è tale problema che indubbiamente ci accende tutti del legittimo desiderio di vederlo risolto»<sup>141</sup>: il voto dei cittadini italiani all'estero è senza dubbio un tema che desta accese discussioni, ma il contesto è generalmente retorico-sentimentale, il che inficia il valore delle considerazioni relative agli interventi sul punto.

Nella discussione generale<sup>142</sup> il problema viene sollevato da Preziosi, che propone di prevedere espressamente il diritto di voto dei cittadini italiani all'estero, insistendo sulla

---

<sup>139</sup> Si ricorda che gli interventi citati sono quasi tutti attinenti alla discussione generale; quanto agli interventi sui singoli emendamenti, di quelli più significativi in riferimento all'oggetto di questa analisi, si dirà fra breve trattando della questione del voto agli italiani residenti all'estero.

<sup>140</sup> Intervento di Perassi (Pri), seduta di martedì 22 ottobre 1946, Atti della Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Resoconto sommario, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., VII, p. 1220.

<sup>141</sup> Intervento di Merlin Umberto (Dc), sed. 21 maggio 1947, cit., p. 1852.

<sup>142</sup> Quanto alla discussione del problema in sede di Sottocommissioni, si può ricordare la discussione del 22 ottobre 1946 (nella Seconda Sottocommissione), in particolare laddove Perassi (Pri), sed. 22 ottobre 1946, cit., p. 1220, si esprime a favore della possibilità che all'interno del Parlamento nazionale sieda «qualche esponente degli italiani all'estero, che devono essere considerati, anche sotto questo aspetto, alla stessa stregua di quelli abitanti in Patria»; a Perassi obietta Laconi (Pci), sed. 22 ottobre 1946, cit., p. 1220, osservando come sia «sproporzionata» la proposta di Perassi, che prevede «una rappresentanza in seno alla seconda Camera di 15 italiani nati e residenti all'estero», essendo che essi «sono in certo modo fuori dal corpo vivo della Nazione». La proposta Perassi non viene approvata dalla Sottocommissione, anche se si tratta di un voto di stretta misura (12 voti favorevoli e 12 voti contrari) [sed. 22 ottobre 1946, cit., p. 1221].

considerazione che si tratta di un «diritto imprescindibile» «in tutti i paesi liberi e democratici»<sup>143</sup>.

Chi, però, con un lunghissimo intervento, sostiene con maggior passione la necessità<sup>144</sup> di sancire il diritto all'esercizio del voto «anche [da parte] del cittadino all'estero» è il socialista<sup>145</sup> Piemonte<sup>146</sup>: le argomentazioni avanzate, peraltro, si rivelano per lo più retoriche o sentimentali e possono quindi rilevare solo in quanto denotano la presenza dell'idea di una «nazione italiana» connotata etnicamente-culturalmente.

L'argomentazione «logico-giuridica» che muove dalla considerazione che i cittadini italiani all'estero hanno diritto di voto in quanto tutti i cittadini hanno diritto di voto<sup>147</sup> è, infatti, affiancata da «possenti ragioni», presentate come «al disopra del criterio giuridico»<sup>148</sup>, e spesso in contraddizione con quest'ultimo o fra loro<sup>149</sup>, come quelle che insistono sulla qualità degli emigranti<sup>150</sup>, sì che occorre non «allontanare dalla vita civile e politica gli uomini migliori di nostra gente»<sup>151</sup>.

---

<sup>143</sup> Intervento di Preziosi (DI), sed. 20 maggio 1947, cit., pp. 1791-1792, il quale cita l'esempio del diritto di voto riconosciuto, nonostante «ostacoli infiniti», ai soldati americani sui fronti di combattimento.

<sup>144</sup> Oltre che la fattibilità (su cui cfr., in particolare, intervento di Piemonte (Psiup), sed. 20 maggio 1947, cit., pp. 1806-1809).

<sup>145</sup> Può apparire contraddittorio che la proposta in questione sia avanzata da un esponente del partito socialista; Piemonte stesso è conscio della possibile contraddittorietà e giustifica la sua posizione, spiegando «a chi si meravigliasse» come il Partito socialista dei lavoratori italiani possa farsi «campione e paladino di questa più grande Italia e di questa più intensa unità della stirpe» (e si sottolinea l'uso di quest'ultimo termine, «stirpe»), pur rimanendo «nel solco marxista» (intervento di Piemonte (Psiup), sed. 20 maggio 1947, cit., p. 1812): secondo Piemonte, Marx si è rivolto, con il suo famoso appello all'unione, ai «proletari di tutti i paesi» - e non, «come tanta parte del volgo ritiene», ai «proletari di tutto il mondo» - e questo significa che «Marx non mirava ad una universalità socialista che fosse un'enorme caserma, ad una somma meccanica di milioni e milioni di uomini non differenziati da altro che dalle loro qualità fisiche e morali individuali, ma pensava ad una universalità socialista formata dall'apporto dei lavoratori di tutte le Nazioni, di tutte le stirpi» (*ibidem*; corsivo mio).

<sup>146</sup> Cfr. intervento di Piemonte (Psiup), sed. 20 maggio 1947, cit., pp. 1806 ss.

<sup>147</sup> «Perché fare accedere al voto politico gli emigrati? Prima di tutto perché quali cittadini italiani ne hanno diritto»; ciò, a maggior ragione, se il voto è considerato anche un dovere, perché altrimenti la Costituzione, che sancisce anche il diritto di emigrare, rischierebbe di «fabbricare un dovere e un diritto di cui l'uno è la negazione dell'altro» (intervento di Piemonte (Psiup), sed. 20 maggio 1947, cit., p. 1809).

<sup>148</sup> Intervento di Piemonte (Psiup), sed. 20 maggio 1947, cit., p. 1809.

<sup>149</sup> Sostenere, ad esempio, il riconoscimento del diritto di voto insistendo sulle «qualità» morali dei potenziali titolari, a parte il dubbio sulla compatibilità con la teoria marxista, si rivela in contrasto con l'universalità (se pur ristretta ai cittadini) su cui si fondano le argomentazioni giuridiche.

<sup>150</sup> «Chi emigra, per decidersi a partire, per abbandonare il suo paese, la sua famiglia, il suo luogo natale, le sue consuetudini di vita, deve compiere uno sforzo morale, provare una tale somma di dolori, compiere un tale sacrificio, da dare segni evidenti che moralmente valga assai più della media degli uomini, di avere in sé tanta forza morale da renderlo un uomo scelto» (intervento di Piemonte (Psiup), sed. 20 maggio 1947, cit., p. 1809); nello stesso senso, cfr. anche le parole appassionate che Piemonte dedica alla «bontà» del «lavoro italiano ... in tutto il mondo» (sed. 20 maggio 1947, cit., p. 1810).

Dello stesso tenore anche l'intervento di Caporali (Psiup), sed. 20 maggio 1947, cit., pp. 1826-1827, sia sulla «qualità» degli italiani all'estero («figli», «i quali, al di là dei confini della Patria, continuano a portare in alto il sentimento del nostro Paese» e «hanno saputo conquistarsi un posto di onore», con il loro lavoro e con l'apporto che «offrono e compiono, sul terreno della solidarietà e della propagazione dei principi di pace e di democrazia»), che sulla «bontà» del lavoro italiano.

<sup>151</sup> Intervento di Piemonte (Psiup), sed. 20 maggio 1947, cit., pp. 1809-1810.

Non molto chiaro è anche il passaggio in cui, per tentare di superare gli eventuali ostacoli di carattere internazionale del voto dei cittadini italiani all'estero (individuati nel fatto che con il voto si compie un «atto di sovranità», che «può essere considerato come una lesione alla sovranità dello Stato, sul territorio del quale l'emigrato vota»)<sup>152</sup>, si postula l'adozione del «principio della doppia nazionalità».

Tale principio – si sostiene - deve essere letto nel quadro di «una società internazionale, che rifonda in un'unità superiore le differenze», come se, cioè, la doppia nazionalità rappresentasse «un gradino, una prima tappa verso ... forme di convivenza supernazionali»<sup>153</sup>: nazionalità deve essere qui intesa nel senso di cittadinanza? Ovvero, come una categoria formale e astratta? Ma, ciò non è in contraddizione con le osservazioni relative alla «stirpe», alla costruzione di una cittadinanza nella quale centrale è l'«italianità» concepita in termini etnico-culturali?

Anche in altri interventi – come quelli di Caporali<sup>154</sup> – si nota una certa ambiguità nell'utilizzo del termine «nazionalità», il quale alcune volte sembra rimandare ad un concetto etnico culturale (come) di «italianità» e, altre volte, ad un concetto giuridico-formale di cittadinanza.

Ciò che comunque traspare con evidenza da questi interventi è l'idea di una «nazione italiana» - coincidente o non coincidente con la cittadinanza italiana - identificata attraverso elementi etnico culturali, quali la comunanza di lingua, storia, tradizioni, stirpe. La centralità di tali elementi etnico-culturali nella determinazione dell'appartenenza ad una comunità (Stato) – e, parallelamente, un «accantonamento» degli elementi giuridico-formali di appartenenza<sup>155</sup> – può fornire argomenti in favore di una titolarità «ristretta» dei diritti politici, legata più ad una appartenenza, per così dire, «storica» (per non ripetere etnico-culturale) che non fondata su una partecipazione attuale alla vita della società.

Si tratta di una concezione che – come quella che meglio supporta l'estensione dei diritti politici agli stranieri – si fonda su elementi sostanziali, superando in un certo qual modo le possibili restrizioni legate al (necessario) possesso di un titolo giuridico-formale (come quello di cittadino); gli elementi sostanziali di riferimento sono però nei due casi completamente differenti e incompatibili: in un caso, si tratta di una condivisione di

---

<sup>152</sup> Intervento di Piemonte (Psiup), sed. 20 maggio 1947, cit., p. 1807.

<sup>153</sup> Intervento di Piemonte (Psiup), sed. 20 maggio 1947, cit., p. 1811.

<sup>154</sup> Si veda in particolare il passo dell'intervento di Caporali (Psiup), sed. 20 maggio 1947, cit., p. 1826, nel quale si insiste sulla necessità che «il legislatore di domani» introduca la possibilità per «gli italiani, i quali hanno acquistato la nazionalità di un altro paese», di tornare, «quando la richiedano», alla nazionalità italiana (in questo caso pare potersi distinguere una concezione di italianità, fondata su elementi sostanziali, ed una di «nazionalità», *alias* cittadinanza, fondata su elementi formali).

<sup>155</sup> La cittadinanza, infatti, pare concepita essenzialmente o come coincidente con un concetto di nazionalità (in senso etnico-culturale), con una prevalenza degli elementi per così dire sostanziali su quelli formali, o come elemento formale da «adattare» alle esigenze di quello sostanziale (nazionalità etnico-culturale).

determinate caratteristiche etniche-culturali<sup>156</sup>, nell'altro, di una partecipazione sociale (ed economica)<sup>157</sup>.

Gli interventi sul voto degli italiani all'estero sfociano nella proposta di aggiungere<sup>158</sup>, dopo l'affermazione della segretezza del voto, la locuzione «ed è esercitato anche dal

---

<sup>156</sup> Negli interventi sul voto dei cittadini all'estero si può anche trovare un riferimento alla partecipazione degli emigrati alla vita del paese di origine, ma si tratta di un argomento marginale: centrale nell'attribuzione dei diritti politici è l'«italianità».

Nel senso del riferimento alla partecipazione alla vita della società italiana, si possono comunque citare, ad esempio, il passo nel quale si parla delle rimesse economiche degli emigrati stessi: «siamo legati ai nostri emigrati anche da queste rimesse, da questi aiuti economici che sono destinati ad ingrandire e a potentemente aiutare la nostra ricostruzione» (intervento di Piemonte (Psiup), sed. 20 maggio 1947, cit., p. 1811), o, più in generale, il passo in cui si sostiene che gli emigrati, più che pensare ai loro interessi specifici, pensano «a far parte dell'Italia, ad interessarsi dei nostri problemi e della nostra vita politica» (intervento di Piemonte (Psiup), sed. 20 maggio 1947, cit., p. 1808; ma allora – per inciso – perché utilizzare l'aggettivo “nostri”, non dovrebbe forse trattarsi di “problemi” e di “vita politica” comuni?). Similmente, vedi anche l'intervento di Canepa (Psiup), sed. 21 maggio 1947, cit., p. 1868, il quale sottolinea «quale importanza morale e anche economica abbia il fatto che gli italiani e i figli degli italiani che abitano all'estero si ricordino sempre di essere figli del nostro Paese e ad esso siano legati», o l'intervento di Lucifero (Bnl), sed. 21 maggio 1947, cit., p. 1868, che, da diverso fronte politico, osserva come «è bene affermare che questi figli, i quali in vita contribuiscono col loro lavoro alla ricchezza nazionale e vengono a morire nella loro terra, restino collegati alla madrepatria anche in quelli che sono i diritti e i doveri civili dei cittadini».

<sup>157</sup> ... anche culturale, se si intende il termine in senso ampio, senza riferimenti a concetti quali radici storiche o etniche.

<sup>158</sup> Altra proposta connessa al tema della rappresentanza politica dei cittadini all'estero è quella di sancire nell'articolo 45 (attuale art. 48) l'impegno della Repubblica di assicurare «ai cittadini italiani residenti all'estero la possibilità della espressione organica della loro volontà e della rappresentanza dei loro interessi» (cfr. sed. 20 maggio 1947, cit., p. 1819, quando, in sede di discussione generale, l'emendamento viene svolto dal suo presentatore, Schiavetti (PdA), o sed. 21 maggio 1947, cit., p. 1859, quando il Presidente, in sede di esame degli emendamenti, ricorda l'emendamento stesso). Il proponente, Schiavetti, ritiene che la sola «assicurazione dell'esercizio del diritto elettorale agli italiani all'estero non possa risolvere in modo fondamentale il problema che ci preoccupa tutti: il problema, cioè, del mantenimento dei rapporti e del collegamento spirituale e politico coi nostri concittadini», per «non perdere questo materiale umano con tutti i tesori di civiltà e di forza spirituale ed economica che esso rappresenta» (intervento di Schiavetti (PdA), sed. 20 maggio 1947, cit., pp. 1818-1819). Si vuole, quindi, al di là del «diritto elettorale», cercare «altre forme», al fine di costituire dei «corpi rappresentativi dell'emigrazione», in grado di rappresentare i «loro interessi», cioè gli interessi propri e specifici degli italiani che risiedono in altri Paesi (interventi di Schiavetti (PdA), sed. 23 maggio 1947, cit., p. 1931 e p. 1933).

In sede di discussione (sed. 21 maggio 1947, cit., p. 1870), comunque, si chiarisce come l'emendamento Schiavetti non riguardi una «partecipazione alla vita politica, ma un altro modo con cui gli italiani possono legarsi fra loro» (intervento del Presidente, sed. 23 maggio 1947, cit., p. 1932; conseguentemente, l'esame dell'emendamento viene rinviato).

Ciò che, *prima facie*, si può rilevare dalla proposta è l'affiorare di una concezione di comunità che rinvia al possesso di una nazionalità comune, come elemento, magari, difficile da garantire (cfr. in particolare l'intervento di Merlin Umberto (Dc), sed. 23 maggio 1947, cit., p. 1931; *contra*, per l'inesistenza delle difficoltà prospettate da Merlin, cfr. però Laconi (Pci), intervento alla sed. 23 maggio 1947, cit., p. 1931-1932), ma “valido” e “utile” (intervento di Merlin Umberto (Dc), sed. 23 maggio 1947, cit., p. 1931).

cittadino all'estero»<sup>159</sup>, presentata da numerosi costituenti appartenenti al Gruppo socialista<sup>160</sup>, cui sono da aggiungere però anche alcuni esponenti di altri partiti<sup>161</sup>.

L'Assemblea, con votazione a scrutinio segreto, non approva l'emendamento Piemonte, respinto con 263 voti contrari, a fronte dei 109 voti favorevoli (372 i presenti e i votanti)<sup>162</sup>: qual è il senso di questo voto?

Innanzitutto, preliminarmente, occorre tener presente e non misconoscere, quale che sia l'interpretazione del voto, che, da un lato, si è trattato di una questione molto dibattuta, e, dall'altro, comunque, un 30% dei votanti si è espresso a favore della proposta.

Ciò precisato, la bocciatura dell'emendamento Piemonte deve intendersi come un rifiuto della concezione che riconosce come presupposto essenziale per la titolarità del diritto di voto la condivisione della medesima "nazionalità" (in senso etnico-culturale)? E, in particolare, da tale rifiuto si possono trarre argomentazioni a favore di un legame fra effettiva partecipazione sociale ed economica e diritto di partecipazione politica?

Per rispondere, occorre verificare *perché* la maggioranza dei costituenti ha votato contro il riconoscimento del voto degli italiani all'estero. Emblematico in tal senso è l'intervento del relatore sui rapporti politici, Umberto Merlin, il quale appunta le sue critiche non sulla "sostanza" del voto degli italiani all'estero, ma sulle difficoltà pratiche della sua attuazione: «non è possibile soltanto seguire la legge del nostro cuore e scrivere nella Costituzione questo voto ...», ma «occorre fare i conti con la suscettibilità e le diffidenze degli Stati che ospitano i nostri emigranti», «risolvere il problema della doppia nazionalità» e, «più di tutto», superare i problemi legati all'attuazione pratica dell'esercizio del diritto<sup>163</sup>.

---

<sup>159</sup> Cfr. la presentazione dell'emendamento nella seduta del 21 maggio 1947, cit., p. 1857. Un emendamento nello stesso senso (in particolare, si chiedeva di aggiungere, dopo la parola «morale», l'espressione «e sarà con opportune norme assicurato anche ai cittadini che si trovano all'estero») era stato presentato da Buffoni (Psiup), mancando, però, lo stesso alla seduta, «si intende che abbia rinunciato a svolgerlo» (sed. 21 maggio 1947, cit., p. 1859).

<sup>160</sup> Oltre a Piemonte e Caporali, fautori di interventi in proposito (cfr. *supra*), si possono ricordare i nomi di Villani, Taddia, Filippini, Bennani, Longhena, Canevari, Salerno, Grilli, Tonello, Montemartini, Pera, Zanardi, Rossi Paolo, Lami Starnuti, Bianchi Bianca, De Michelis, Jacometti, Gullo Rocco, Canepa e Mancini.

<sup>161</sup> Si possono citare, in particolare, Persico (DI), Cianca (Pda), Chiostergi (Pri), Fantoni (Dc), Tessitori (Dc) e Gortani (Dc).

<sup>162</sup> Sui risultati della votazione, e per l'elenco dei partecipanti alla votazione stessa, cfr. sed. 21 maggio 1947, cit., pp. 1869-1870.

<sup>163</sup> Intervento di Merlin Umberto (Dc), sed. 21 maggio 1947, cit., p. 1853. Lo stesso Presidente della Commissione, Ruini, specifica che «quando l'Assemblea ha respinto la proposta dell'onorevole Piemonte nel senso che il diritto di voto è esercitato anche dal cittadino all'estero, si è ispirata alle dichiarazioni dell'onorevole Merlin, il quale aveva messo in luce la difficoltà di assicurare l'esercizio di questo diritto», ribadendo la considerazione che «gli italiani che si trovano all'estero, hanno, in quanto sono ancora cittadini italiani, diritto al voto» (intervento di Ruini (Udn), sed. 23 maggio 1947, cit., p. 1933). Ruini, inoltre, non manca di sottolineare - ed è emblematico del generale atteggiamento dei costituenti verso il tema - la grande simpatia con cui si guarda agli italiani all'estero: «tutti sentiamo la grande importanza dei legami che ci avvინcono agli italiani all'estero», «l'Assemblea è concorde nella più fervida manifestazione di solidarietà verso questi nostri fratelli» (intervento di Ruini (Udn), sed. 23 maggio 1947, cit., pp. 1933-1934).

Lo stesso Gruppo socialista, del resto, non ha una posizione univoca sull'emendamento Piemonte: accanto ad alcuni interventi a sostegno<sup>164</sup>, non manca chi si esprime in senso contrario<sup>165</sup>; anche in tal caso, peraltro, la critica non riguarda il principio sotteso alla proposta (si ritiene semplicemente che la precisazione in discussione non necessiti di copertura costituzionale)<sup>166</sup>.

Non sembra prevalere, dunque, fra i costituenti contrari all'esplicita menzione nella Costituzione del voto dei cittadini italiani all'estero, una contrarietà teorica; anzi, traspare da più di un intervento come la volontà di votare contro la proposta sia dettata *solo* da ragioni di ordine pratico, ma non investa il profilo sostanziale (teorico) della proposta, al quale spesso si esprime esplicita adesione.

Se così fosse, ovviamente, occorrerebbe considerare che la percentuale dei favorevoli in teoria al voto dei cittadini all'estero potrebbe potenzialmente essere molto più elevata del 30%.

Questo, in ultima istanza, potrebbe significare che una parte – non così minoritaria, come sembrerebbe a prima vista – dei costituenti sente molto forte l'idea di “nazionalità”<sup>167</sup>, di appartenenza, e, conseguentemente, intende i diritti politici prevalentemente come diritti di nazionalità: una “nazionalità” intesa soprattutto come comune appartenenza ad una “italianità” (concepita in senso “storico-culturale”, sentimentale), più che come permanenza di una partecipazione economica o “sociale” alla vita della madrepatria.

Non è, in altre parole, tanto una partecipazione effettiva, dal punto di vista economico e dell'inserimento nella società italiana, a costituire – secondo questo sentire – la base per il riconoscimento dei diritti politici, potenzialmente aperta a tutti gli eventuali “partecipanti”, quanto una appartenenza chiusa ad una “stirpe”.

Come già detto, peraltro, le considerazioni ora ricordate – molto intrise di retorica – sono da affiancarsi a quelle – senza dubbio più forti giuridicamente – del riferimento ai diritti politici come strumento di democrazia, anche se, pur considerando la volontà di sancire esplicitamente il diritto di voto dei cittadini italiani all'estero nella Costituzione una posizione per lo più retorica e populista, non ci si può permettere di accantonarla *tout court* a fronte degli “aristocratici” riferimenti alla democrazia.

---

<sup>164</sup> Oltre quelli ricordati, cfr., ad esempio, l'intervento di Canepa (Psiup), sed. 21 maggio 1947, cit., p. 1868.

<sup>165</sup> «Il Gruppo socialista voterà contro l'emendamento proposto dall'onorevole Piemonte» (cfr. l'intervento di Costantini (Psiup), sed. 21 maggio 1947, cit., p. 1868).

<sup>166</sup> Si sostiene, cioè, che, quando si riconosce che tutti i cittadini hanno diritto al voto, «nessuno potrà mai affermare» che nell'espressione «tutti i cittadini» «non siano compresi anche i cittadini residenti all'estero»; il voto contro l'emendamento, quindi, è semplicemente dovuto al fatto che si ritiene che «non sia nella Carta costituzionale che questo diritto debba essere riconosciuto e affermato», in quanto «è la legge elettorale che dovrà determinare le modalità per l'esercizio di questo diritto» (intervento di Costantini (Psiup), sed. 21 maggio 1947, cit., p. 1868).

<sup>167</sup> Anche se, comunque, alla fine, essa non è così forte da superare le perplessità relative alle possibili difficoltà di attuazione concreta del diritto.

Quali che siano le ragioni (o strumentalizzazioni), infatti, l'idea dei diritti politici come diritti degli appartenenti alla "nazione" (come *ethnos*) è riaffiorata recentemente, quando, nel 2000, è stata emendata la Costituzione, inserendo nell'art. 48 la previsione esplicita<sup>168</sup> dell'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero<sup>169</sup>.

La novella costituzionale non menziona nemmeno il termine "italiani" e, giuridicamente, il riferimento per il riconoscimento del diritto di voto è il possesso di un titolo formale (la cittadinanza), ma, sostanzialmente, il richiamo – si ripete, al di là delle ragioni "politiche" sottese alla legge costituzionale – è all'appartenenza ad una comunità (quella italiana), a prescindere dalla partecipazione dei cittadini all'estero alla vita italiana.

La non considerazione della "partecipazione", anche senza analizzare puntualmente gli interventi che hanno accompagnato la riforma<sup>170</sup>, emerge come una verità difficilmente confutabile se solo si pone mente al fatto che ormai la stragrande maggioranza dei "cittadini" all'estero – grazie anche ad una legge sulla cittadinanza fondata sul criterio dello *jus sanguinis*<sup>171</sup> – è composta da individui che non hanno alcun rapporto con l'Italia.

---

<sup>168</sup> Pur rinviando ad ulteriori norme di legge costituzionale e ordinarie la risoluzione di tutti i problemi attuativi; per un commento sul carattere "dilatorio" della norma in questione, cfr. F. LANCHESTER, *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quad. cost.*, 2000/1, pp. 123-124; sui possibili problemi applicativi che potranno configurarsi, cfr. E. GROSSO, *La titolarità*, cit., spec. pp. 155 ss.

Per un breve esame delle precedenti proposte di legge sul tema, dall'entrata in vigore della Costituzione fino agli anni Ottanta, cfr. E. LALA, *A proposito del voto degli italiani all'estero*, in *Dir. e soc.*, 1979, pp. 152 ss.; T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, Tomo I, Bologna-Roma, 1984, pp. 59-60; per interventi più recenti, cfr. F. LANCHESTER (a cura di), *Il voto degli italiani all'estero*, Bulzoni, Roma, 1988; U. DE SIERVO, *Il voto dei cittadini residenti all'estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, Cedam, Padova, 1990, pp. 293 ss., nonché, da ultimo, E. GROSSO, *La titolarità*, cit., spec. pp. 118 ss.

<sup>169</sup> Cfr. art. 1 della legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (Costituzione, art. 48, c. 3): «La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge».

<sup>170</sup> Vedi, ad esempio, gli interventi pronunciati in sede di seconda lettura del disegno di legge costituzionale sul voto degli italiani all'estero (poi divenuto la legge cost. n. 1 del 2000), alla Camera, nelle sedute del 3 giugno 1999 (sed. pom. n. 548) e del 30 giugno 1999 (sed. ant. n. 558) e, al Senato, nella seduta del 28 settembre 1999 (sed. pom. n. 678). In particolare si può ricordare la dichiarazione di voto finale del deputato Mirko Tremaglia (il primo firmatario del disegno di legge) sulla proposta di legge costituzionale n. 5186-B (sed. n. 558 del 30/06/1999), laddove, se, da un lato, si riferisce alla partecipazione dei cittadini italiani all'estero (che «costituiscono una grande risorsa e una grande ricchezza, in termini politici, morali ed economici», e mette in luce in specie l'ammontare delle rimesse dei «connazionali»), dall'altro, non manca di sottolineare come la proposta rappresenti «un esaltante atto di unità nazionale» [tale intervento, così come gli altri concernenti i lavori preparatori della legge cost. n. 1 del 2000, si possono leggere sul sito del Parlamento italiano (<http://www.parlamento.it>)].

<sup>171</sup> Cfr. la legge 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza*, e, in particolare, l'art. 1 laddove sancisce il criterio principale per acquistare il titolo di cittadino: «è cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini; ...». La centralità del criterio dello *jus sanguinis* e la posizione sussidiaria di quello dello *jus soli* indicano la prevalenza di una concezione etnocentrica della cittadinanza; tra coloro che sottolineano l'etnocentrismo della legislazione in materia di cittadinanza in Italia, cfr. G. ZINCONE, *Uno schermo contro il razzismo*, Donzelli editore, Roma, 1994: «la riforma della legge sulla cittadinanza in Italia – favorendo decisamente gli stranieri con ascendenti italiani – ha reso il nostro paese più etnocentrico» (p. 69).



Ora è evidente che se questi sono i cittadini ai quali si intende garantire l'esercizio del diritto di voto, si prescinde dalla considerazione di una qualsiasi forma di partecipazione alla vita della società italiana<sup>172</sup>, per ancorarsi unicamente al possesso di un'origine comune, nemmeno più alla condivisione di una cultura, ma solamente all'appartenenza degli avi ad una medesima etnia, nel senso più ristretto e "fisico" del termine. E, di conseguenza, la concezione del voto che prevale è quella che lo vuole ancorato ad un titolo formale, a sua volta legato a concezioni etnico-nazionalistiche, mentre viene accantonata la concezione del voto come diritto di partecipazione alla democrazia, funzionale alla democrazia stessa.

Nella questione – si ricordi – molto "politico-sentimentale" e densa di retorica del voto dei cittadini italiani all'estero, le comunanze etnico-culturali (l'"italianità") vengono, dunque, ad incidere sui concetti di cittadinanza e di diritto di voto; ma esse trovano anche "di per sé" estrinsecazione nella Costituzione. Il riferimento, ovvio, è alla categoria degli italiani non appartenenti alla Repubblica cui si riferisce l'art. 51, c. 2, della Costituzione, laddove prevede che «la legge, può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica».

#### *L'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive degli italiani non appartenenti alla Repubblica*

Quando l'Assemblea discute e approva, nell'ambito dei rapporti politici, la norma della Costituzione che sancisce il diritto di accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive, non prevede alcun riferimento esplicito a soggetti «non appartenenti alla Repubblica»<sup>173</sup>; e di

---

In senso critico sull'attribuzione del voto agli italiani all'estero, considerando proprio la natura della disciplina in tema di cittadinanza (che allora era la legge n. 555 del 1912, ugualmente, o ancor più, etnocentrica), U. DE SIERVO, *Il voto dei cittadini*, cit., che dubita «fortemente della compatibilità costituzionale di una ipotetica riforma legislativa che si fondi sull'attribuzione del massimo diritto di partecipazione politica e non contemporaneamente anche sulla richiesta dell'adempimento dei fondamentali doveri di solidarietà a tutti coloro che, dotati di un'altra cittadinanza (di cui esercitano le relative facoltà), stabilmente residenti fuori del nostro paese, senza alcun significativo rapporto con la comunità nazionale, abbiano semplicemente un mero titolo giuridico dedotto dall'applicazione di una legge così lontana (sotto tanti profili) dalla nostra Costituzione, per rivendicare la cittadinanza italiana» (p. 302); cfr. anche la posizione di G. Barile (ricordata da De Siervo, *ibidem*, p. 302, nota 23), che dubita dell'applicazione del criterio dello *jus sanguinis* nei confronti di un soggetto che è cittadino di un altro Stato, dove è perfettamente integrato, anche in riferimento al diritto internazionale privato.

<sup>172</sup> ... e dal rispetto dei canoni della democrazia; cfr. F. LANCHESTER, *L'innovazione costituzionale*, cit.: «nel corso delle recenti discussioni parlamentari il momento emotivo e la convenienza politica hanno messo ufficialmente in ombra gli scottanti problemi di una normativa che rischia di incidere sulla correttezza delle scelte democratiche» (p. 124).

<sup>173</sup> Il testo finale approvato così recita: «Tutti i cittadini di ambo i sessi possono accedere alle cariche elettive e agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. I cittadini hanno il dovere di adempiere alle funzioni loro affidate con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge. Per l'adempimento delle funzioni pubbliche elettive ogni cittadino ha diritto di disporre del tempo necessario e di conservare il suo posto di lavoro» (sed. 22 maggio 1947, cit., p. 1895); la questione più discussa era stata quella relativa all'eliminazione di ogni possibile forma di discriminazione nei confronti delle donne (cfr. sed. 22 maggio 1947, cit., pp. 1891-1892 e, in particolare, l'intervento di Federici Maria (Dc), *ibidem*, p. 1892).

un tale riferimento non v'è traccia nemmeno laddove si tratta dell'accesso agli impieghi pubblici<sup>174</sup>.

Solo in un secondo momento, in sede di coordinamento finale, il Comitato di redazione decide di collocare nell'articolo 51 la norma ricavata dalla disposizione presentata da Mortati concernente la possibilità di eleggere «al Parlamento gli italiani che non siano cittadini della Repubblica», discussa nel corso delle sedute dedicate al potere legislativo<sup>175</sup> e, in tale sede, accettata in via di principio<sup>176</sup>, con il rinvio al Comitato di redazione del compito «di introdurre nella forma più acconcia una disposizione»<sup>177</sup>.

La proposta, avanzata per garantire «i nostri fratelli italiani, italiani di nazionalità, nel senso classico della parola», e, in particolar modo, «i fratelli nostri strappati alla madre patria»<sup>178</sup>, coloro che vivono in «terre che sono italiane ma non fanno più parte dello Stato italiano»<sup>179</sup>, incontra, da un punto di vista sentimentale, un generale favore<sup>180</sup>, ma non è esente da obiezioni che toccano sia l'opportunità pratica che la legittimità politico-costituzionale.

Quanto al primo profilo, viene sottolineato come, pur concordando con lo «spirito della disposizione», «bisogna realisticamente considerare ... i problemi concreti che possono sorgere», e ci si riferisce soprattutto al fatto che «i paesi esteri in cui abitano e ne son cittadini, gli eletti al Parlamento italiano, ... in certi casi potrebbero esserne troppo lieti, servendosi come lunghe mani di loro cittadini, deputati e senatori italiani; ma in altri casi potrebbero dispiacersi della situazione che si viene a creare, e prendere provvedimenti e contromisure ...»<sup>181</sup>.

Per quanto concerne, invece, il secondo profilo, si dubita dell'opportunità e della legittimità di prevedere l'ammissione dei non appartenenti alla Repubblica anche alle cariche elettive.

---

<sup>174</sup> Cfr. seduta pomeridiana di venerdì 24 ottobre 1947, Atti dell'Assemblea Costituente, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., IV, laddove si discute della Pubblica Amministrazione, pp. 3561 ss.; vedi inoltre, per le discussioni sui rapporti di pubblico impiego nell'ambito delle Sottocommissioni, la seduta del 14 gennaio 1947 (Seconda Sottocommissione, Prima Sezione), in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., VIII, pp. 1863 ss.

Scompare anche la formula approvata dalla Terza Sottocommissione laddove si prevedeva la possibilità di aprire i concorsi per l'insegnamento universitario anche a cittadini stranieri (vedi quanto detto *supra*, e, in specie, sed. 20 settembre 1946, cit.).

<sup>175</sup> Cfr., in particolare, la seduta di venerdì 17 ottobre 1947, Atti dell'Assemblea Costituente, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., IV, p. 3360.

<sup>176</sup> Si accoglie quanto proposto da Ruini (Udn): «date al Comitato il tempo necessario perché possa riunirsi e cercare soluzioni e disposizioni... Affermiamo..., con un saluto che l'Italia manda ai suoi figli non più cittadini italiani, che noi vogliamo averli a pieno diritto partecipi della nostra famiglia e della nostra casa: l'Italia» (sed. 17 ottobre 1947, cit., p. 3364).

<sup>177</sup> Cfr. l'intervento del Presidente Terracini (Pci), sed. 17 ottobre 1947, cit., p. 3364.

<sup>178</sup> Intervento di Ruini (Udn), sed. 17 ottobre 1947, cit., p. 3360.

<sup>179</sup> Intervento di Mortati (Dc), sed. 17 ottobre 1947, cit., p. 3361.

<sup>180</sup> «È indubitabile che lo spirito della disposizione è tale da muovere tutta l'Assemblea, di primo impeto, come un cuore solo, ad una viva adesione» (intervento di Ruini (Udn), sed. 17 ottobre 1947, cit., p. 3360).

<sup>181</sup> Intervento di Ruini (Udn), sed. 17 ottobre 1947, cit., pp. 3360-3361.

Viene messo in rilievo come il principio vigente preveda l'assimilazione al cittadino degli «italiani non appartenenti allo Stato» - ossia, secondo la vecchia formulazione, dei «non regnicoli» - solo per l'ammissione agli impieghi pubblici e come la parificazione proposta «anche nel campo dei diritti politici, cioè per l'elettorato attivo e passivo» rappresenti «un passo più in là, che solleva problemi molto delicati»<sup>182</sup>.

Si afferma, inoltre, che ammettere che un individuo «diventi deputato o senatore in Italia rimanendo cittadino di un altro Stato», senza «rinunciare a quella cittadinanza per acquistare quella italiana» e, quindi, senza compiere «un atto di adesione anche morale al nostro Paese», sarebbe contrario agli «interessi della Nazione»<sup>183</sup>; anche se altri non mancano di sottolineare come, «dal lato politico», la proposta di Mortati rappresenti «un giusto riconoscimento ...»<sup>184</sup>, appaia «giust[a] e logic[a]»<sup>185</sup>.

Il compromesso viene trovato nell'introduzione del secondo comma dell'articolo 51, come «giusta integrazione di criteri già in parte vigenti, ed un doveroso riconoscimento di solidarietà ai nostri fratelli di recente strappati alla madre Italia»<sup>186</sup>.

La norma di cui all'art. 51, c. 2, della Costituzione è stata definita come quella che rivela «nel modo più evidente la perdurante influenza anche ai giorni nostri del “principio di nazionalità”»: pur restando sempre un'eccezione nel complesso della Costituzione dove predomina il riferimento allo Stato-comunità, tale norma distingue tra appartenenti allo Stato-comunità e appartenenti alla “nazione”, conferendo riconoscimento a questi ultimi<sup>187</sup>.

Gli «italiani non appartenenti alla Repubblica» sono caratterizzati dal possesso della «nazionalità italiana»<sup>188</sup>, intendendo “nazionalità” - come chiarisce Ruini - «nel senso

---

<sup>182</sup> Intervento di Perassi (Pri), sed. 17 ottobre 1947, cit., p. 3362.

<sup>183</sup> Intervento di Laconi (Pci), sed. 17 ottobre 1947, cit., p. 3363.

<sup>184</sup> Intervento di Codacci Pisanelli (Dc), sed. 17 ottobre 1947, cit., p. 3362.

<sup>185</sup> Intervento di Ruini (Udn), sed. 17 ottobre 1947, cit., p. 3361.

<sup>186</sup> Intervento di Ruini in sede di coordinamento degli articoli approvati (sed. 22 dicembre 1947, cit., p. 4583).

<sup>187</sup> V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, cit., p. 806.

<sup>188</sup> L'art. 51 della Costituzione, cioè, si inserisce nel solco della tradizione giuridica italiana che, fin dall'epoca dello Statuto albertino, pone «in omaggio al principio di nazionalità» «gli italiani non regnicoli in una condizione privilegiata rispetto a tutti gli altri stranieri» (C. BUFARDECI, *Gl'italiani non regnicoli nel nostro diritto positivo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1923, I, p. 643), considerando i «requisiti costituenti... la nazionalità di un popolo..., come in ispecie la razza, la lingua, il territorio, la tradizione storica, la religione, la coscienza nazionale» (*ivi*, p. 606). La categoria degli «italiani non appartenenti alla Repubblica» possiede radici risalenti all'epoca risorgimentale: è «dai primordi del Risorgimento» che viene «ripreso il principio... della parificazione ai cittadini degli italiani che non sono legati allo Stato dal vincolo della cittadinanza» (E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Utet, Torino, 1955, p. 158); «la condizione speciale», cioè, degli italiani non appartenenti alla Repubblica e, prima ancora, quella degli italiani non regnicoli, «ripete la sua origine da una ragione storica» (C. BUFARDECI, *Gl'italiani non regnicoli*, cit., p. 602). E, storicamente, la categoria in questione è legata al riconoscimento dei (o, meglio, di alcuni) diritti politici: fu il legislatore piemontese del 1848, che non volle «designare e trattare come stranieri anche gl'italiani degli altri Stati della penisola che aspiravano a congiungersi in unico Stato nazionale, ma volle facilitare a costoro l'acquisto della cittadinanza piemontese», a introdurre «nella legge elettorale (R. Editto 17 marzo 1848, n. 680) la distinzione fra italiani non regnicoli e stranieri: per questi ultimi richiese la grande naturalizzazione, pe' primi invece ritenne sufficiente la piccola, per conseguire il diritto di elettorato ed eleggibilità al

classico della parola»: si tratta di individui di nazionalità italiana, ma formalmente cittadini di un altro Stato<sup>189</sup>. Il riferimento alla “nazionalità” in tale contesto, cioè, sembra doversi ricondurre ad un concetto etnico-culturale di nazione, come appare confermato dal richiamo in Assemblea costituente all’«origine», al «sangue», alla «tradizione», come elementi connotanti la «nazionalità italiana»<sup>190</sup>.

Ma, se si prescinde da coloro che sono residenti in «terre che sono italiane, ma non fanno più parte dello Stato italiano»<sup>191</sup> (cui in particolare si riferiva il costituente), appare molto difficile valutare chi siano i potenziali titolari del diritto sancito dal secondo comma dell’art. 51 Costituzione: si tratta forse di giudicare l’“italianità”, la presenza di una certa (quale?) cultura, tradizioni, lingua?

Il Consiglio di Stato ha chiarito che occorre tener presente il «particolare atteggiamento che alcuni stranieri hanno assunto nei confronti del nostro Paese, della sua lingua, delle sue tradizioni, del suo costume, del suo modo di vivere»<sup>192</sup>: sono tutti elementi però difficilmente obiettivizzabili e la cui valutazione apre le porte ad una notevole discrezionalità. Lo stesso Consiglio di Stato, del resto, ha riconosciuto che «non si possono formulare criteri assoluti e tassativi», in quanto sussistono nella nozione di “italianità” «elementi positivi e negativi variabili che ... richiedono di essere valutati nei singoli casi concreti dall’Amministrazione»<sup>193</sup>.

La dottrina, dal canto suo, o ha privilegiato criteri di ordine geografico, che peraltro non esulano dal richiamo ad una indefinita nozione di «popolazione italiana»<sup>194</sup>, o si limita a

---

*Parlamento»* (C. BUFARDECI, *Gl’italiani non regnicoli*, cit., p. 602; corsivo mio); «tale ordinamento di favore anche dopo la nostra unificazione politica, è stato mantenuto in vigore dalle posteriori leggi elettorali» (C. BUFARDECI, *Gl’italiani non regnicoli*, cit., p. 602).

<sup>189</sup> Si tratta di «fratelli italiani, italiani di nazionalità», ai quali si vuol attribuire il diritto di «essere eletti al Parlamento e ad altri corpi elettivi», «anche se non abbiano la cittadinanza italiana» (intervento di Ruini (Udn), sed. 17 ottobre 1947, cit., p. 3360).

<sup>190</sup> Intervento di Ruini (Udn), sed. 17 ottobre 1947, cit., pp. 3360-3361.

<sup>191</sup> Intervento di Mortati (Dc), sed. 17 ottobre 1947, cit., p. 3361; il riferimento è ai cittadini stranieri residenti in un territorio considerato “italiano”, perché, ad esempio, annesso ad uno Stato estero in conseguenza di un trattato di pace (come l’Istria, Fiume, Zara o Tenda), o perché ex colonia, o perché tradizionalmente abitato da popolazione di origine italiana (come Nizza o il Canton Ticino).

<sup>192</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 17 giugno 1975, n. 190, in *Foro it.*, 1976, III, p. 47; per un commento a tale pronuncia, cfr., in particolare, criticamente, A. LABELLA, *Una figura ambigua: l’italiano non appartenente alla Repubblica*, in *Riv. dir. internaz. priv. e proc.*, 1977, pp. 363 ss.

<sup>193</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 30 novembre 1971, n. 1035, in *Cons. Stato*, 1971, I, p. 2312.

<sup>194</sup> Questa, in particolare, è la posizione che emerge dai trattati di diritto costituzionale meno recenti, i quali definiscono gli «italiani non appartenenti alla Repubblica» come «coloro che vivono su un territorio, il quale, pur essendo soggetto al dominio di un altro Stato, è abitato da popolazione prevalentemente italiana» (P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 51); similmente cfr., tra gli altri, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., I, Cedam, Padova, 1991: «una situazione particolare di parziale assimilazione di stranieri ai cittadini italiani è fatta dal nostro diritto a coloro che appartengono a territori, i quali, pur soggetti al dominio di altri stati, sono abitati da popolazione italiana per nazionalità» (p. 135); C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit.: «si fanno rientrare tra gli italiani non appartenenti alla Repubblica quegli individui che appartengono alla nazione italiana, ma posseggono una cittadinanza straniera a causa di un’annessione, non di antica data, del loro territorio ad altri Stati» (p. 82); G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit.: «si intendono con questa espressione (n.d.r.: italiani non appartenenti alla Repubblica) coloro che, pur non avendo la cittadinanza italiana, appartengono tuttavia a regioni per tradizione e per sentimenti italiane, e per

riferirsi al possesso, non meglio precisato, di nazionalità italiana e cittadinanza straniera<sup>195</sup>, o conclude evidenziando la difficile individuazione della categoria e la sua obsolescenza<sup>196</sup>.

I (pochi) tentativi di una individuazione “originale” della categoria, con il riferimento a «elementi più particolarmente soggettivi e personalistici», non connessi esclusivamente al criterio etnico, ma «sopra tutto all’attività svolta in concreto dall’individuo», onde verificare il «suo attuale legame con la ... collettività nazionale»<sup>197</sup>, vengono fortemente criticati: si obietta la mancanza di «ogni fondamento normativo» e la contrarietà con i principi costituzionali<sup>198</sup>.

Tale tesi, che intende riferirsi in particolar modo agli italiani emigrati «forzatamente» per lavoro e che mantengono immutati i vincoli con la collettività nazionale<sup>199</sup>, potrebbe, in ipotesi, consentire una apertura anche nei confronti degli stranieri residenti, visto il rinvio ad un legame «attuale» e fondato «sull’attività svolta».

Questo, però, tenendo presente che il costituente ragionava in termini di nazionalità “etnico-culturale” e che, attualmente, prevale l’atteggiamento di chi afferma che «la

---

i quali si presume che sentano sempre il vincolo con la patria italiana, anche se conglobati in uno Stato straniero» (p. 157). Nei trattati citati spesso si trova anche una sintetica ricostruzione dello *status* degli «italiani non appartenenti alla Repubblica», con attenzione per le differenze, quanto all’espulsione, all’ammissione ai pubblici impieghi e alle cariche elettive e al riconoscimento della cittadinanza italiana, rispetto ai cittadini italiani (sul punto, cfr., P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 51; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 157-158; F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, I, cit., pp. 128-129).

<sup>195</sup> In questo senso, ad esempio, si orientano i trattati di diritto costituzionale più recenti; vedi, in argomento, fra gli altri, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., laddove definisce gli italiani non appartenenti alla Repubblica «gli appartenenti alla nazione italiana che siano cittadini di un altro Stato» (p. 185); P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto*, cit., laddove la categoria in esame viene ricondotta all’ipotesi di «cittadini stranieri aventi legami con la nazione italiana» (p. 130); J. LUTHER, *Articoli 51, 65, 98*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Stato della Costituzione*, il Saggiatore, Milano, 1998, dove gli italiani non appartenenti alla Repubblica sono definiti coloro che «benché di stirpe italiana, posseggono la cittadinanza straniera ...» (p. 220).

<sup>196</sup> Soprattutto in alcuni interventi che approfondiscono lo studio dell’art. 51, c. 2, Cost., o della categoria degli «italiani non appartenenti alla Repubblica», viene messo in rilievo come l’“italianità” sfugga «ad ogni valutazione e riconoscimento giuridico» (U. POTOTSCHNIG, *Art. 97 3<sup>a</sup> comma, sezione II [art. 51]*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione, La pubblica amministrazione*, Bologna-Roma, 1994, p. 408), o come «il principio di nazionalità [è] sia difficilissimo da definire e si prest[a]i, per la sua stessa indeterminatezza, alle più contraddittorie applicazioni» (A. REPOSO, *Gli italiani non appartenenti alla Repubblica (vecchi e nuovi problemi)*, in *Dir. e soc.*, 1973, p. 907; già C. BUFARDECI, *Gl’italiani non regnicoli*, cit., p. 607, osservava che «la nazionalità non è un fenomeno giuridico, ma politico, non certamente determinabile con criteri assoluti» e che «gli elementi che concorrono a formarla hanno un valore relativo e quindi variabile»). Vengono criticati i tentativi del Consiglio di Stato di individuare la “nozione di italianità” per la mancanza di oggettività e certezza e per il potere sostanzialmente arbitrario che così si attribuisce all’amministrazione (così, ad esempio, U. POTOTSCHNIG, *Art. 97 3<sup>a</sup> comma*, cit., pp. 408-409 e A. LABELLA, *Una figura ambigua*, cit., pp. 363 ss.), ma manca, in genere, una elaborazione positiva del concetto di “italiano non appartenente alla Repubblica”.

<sup>197</sup> A. REPOSO, *Gli italiani*, cit., p. 912.

<sup>198</sup> U. POTOTSCHNIG, *Art. 97 3<sup>a</sup> comma*, cit., p. 410.

<sup>199</sup> La collettività nazionale avrebbe, in conseguenza del richiamato legame, un dovere di solidarietà nei loro confronti e da qui scaturirebbe la previsione dell’art. 51, c. 2, Cost. (cfr. A. REPOSO, *Gli italiani*, cit., p. 916).

figura dell'italiano non appartenente alla Repubblica è poco più di un relitto storico, difficilmente utilizzabile nell'ordinamento attuale»<sup>200</sup>.

Dall'art. 51, c. 2, Costituzione, dunque, emergono, in primo luogo, argomenti nel senso dei diritti politici come diritti di nazionalità, riservati ai (cittadini) italiani, anche se non manca qualche spunto in senso contrario; ciò senza dimenticare che, quale che sia il ragionamento fondato sul diritto in questione, la sua forza argomentativa risulta sminuita dalla considerazione della natura "legislativa" del diritto: la Costituzione si limita a prevedere una mera *possibilità*, mentre è il legislatore a decidere se e come attuare il potenziale diritto (non garantito quindi a livello costituzionale).

La "nazionalità", comunque, da sola costituisce in questo caso legittimazione sufficiente per la titolarità di un diritto politico<sup>201</sup>, al di là del possesso del titolo<sup>202</sup> - la cittadinanza - cui tradizionalmente sono legati i diritti politici.

La nazionalità, anzi, costituisce l'unica deroga alla titolarità esclusiva dei diritti politici da parte dei cittadini: impossibile non vedere in questo un argomento a favore di una concezione dei diritti politici secondo cui essi sono attribuiti sulla base dell'appartenenza ad un'originaria comunità etnica e culturale<sup>203</sup> e non sulla base dell'effettiva partecipazione del singolo individuo alla vita della comunità in cui vive e risiede stabilmente; una concezione statica ed esclusiva, dunque, e non dinamica ed inclusiva rispetto alla titolarità dei diritti politici.

A quanto appena osservato è da aggiungere che la previsione della possibilità di parificare ai cittadini *solo* «gli italiani non appartenenti alla Repubblica» e *solo* «per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive», può indurre a ritenere, con un ragionamento *a contrario*, sia l'esclusione dalla titolarità di ogni diritto politico che non sia, per l'appunto, quello di accesso ai pubblici uffici e di elettorato passivo, di tutti gli individui privi della cittadinanza italiana, sia l'esclusione dalla sfera dei potenziali titolari, anche in

---

<sup>200</sup> U. POTOTSCHNIG, *Art. 97 3<sup>a</sup> comma*, cit., p. 411; l'Autore, fra l'altro, cita a conferma della sua affermazione la nuova legge sulla cittadinanza (legge n. 91 del 5 febbraio 1992), «che pur riordinando *ex novo* la materia, tace completamente attorno a questa figura preferendo -tutte le volte in cui potrebbe apparire ragionevole riconoscere la figura dell'italiano non appartenente alla Repubblica- intervenire con norme volte piuttosto a facilitare l'acquisto *tout court* della cittadinanza *pleno iure*» (*ibidem*). In senso analogo, A. LABELLA, *Una figura ambigua*, cit., p. 372, il quale considera la parificazione degli italiani non appartenenti alla Repubblica, «un istituto che, per la inconsistenza dei significati che gli vengono attribuiti e delle idee che ne sono alla base, appare (ed è) così screditato teoricamente» che, forse, dovrebbe essere espulso dal diritto applicato.

<sup>201</sup> Con tutte le perplessità relative all'attribuzione di un diritto - e di un diritto particolarmente "riservato", come quello di partecipazione al governo della "cosa pubblica" - a soggetti non individuati e non individuabili in base ad elementi certi, predefiniti e accertabili giuridicamente.

<sup>202</sup> Il titolo formale di "cittadino" era invece - si ricorda - presupposto necessario nell'ipotesi del voto dell'"italiano" all'estero.

<sup>203</sup> Afferma espressamente che l'art. 51, c. 2, Cost., «dà il segno di una certa rilevanza data alla nazionalità dalle disposizioni costituzionali relative alle *situazioni politiche*», F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell'ordinamento italiano*, in *Studi in memoria di Gaetano Serino*, Giuffrè, Milano, 1966, p. 317.

relazione a quest'ultimo diritto, degli stranieri che non possono vantare una nazionalità italiana.

In questo senso una dottrina diffusa cita il secondo comma dell'art. 51 della Costituzione proprio come prova dell'esclusione dai diritti politici degli stranieri<sup>204</sup>, sostenendo che i costituenti ove hanno reputato di dover estendere la sfera dei diritti politici anche a soggetti non in possesso della cittadinanza italiana hanno previsto una specifica eccezione; *a contrario* - si può quindi dedurre - se non viene prevista alcuna eccezione, o se l'eccezione non contempla quella particolare fattispecie, non è possibile estendere la portata della norma al di là del suo riferimento letterale.

Ma – come appena anticipato – vi sono nella norma in discussione anche elementi in grado di fornire argomenti per l'estensione della titolarità dei diritti politici agli stranieri.

L'articolo 51, 2° comma, Costituzione, prevede – se pur in relazione alla nazionalità - una deroga al criterio formale del possesso della cittadinanza quale presupposto indefettibile per la titolarità dei diritti politici: viene intaccato il principio di perfetta corrispondenza tra l'essere cittadini e l'essere titolari dei diritti politici, riconoscendo la possibilità che uno straniero (se pur dotato di particolari caratteristiche) sia titolare di un diritto politico.

Scalfita l'esclusività della sfera dei diritti politici da parte dei cittadini, potrebbe essere più facile sostenere sul piano formale l'estensione a stranieri, sempre cittadini di un Paese estero e sempre appartenenti ad una categoria particolare, quale, in ipotesi, quella dei residenti stabilmente in Italia da un certo numero di anni, dei diritti politici, o perlomeno, di alcuni di essi. Ciò ovviamente sempre che, da un punto di vista sostanziale, si adotti la concezione secondo la quale i diritti politici spettano a tutti gli individui stabilmente sottoposti agli effetti delle scelte di governo.

---

<sup>204</sup> In questo senso, tra gli altri, cfr. C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, pp. 131 ss., che considera l'art. 51 della Costituzione «prova testuale» del fatto che «le formule con le quali sono attribuiti ai cittadini il diritto elettorale, il diritto di petizione, il diritto di accesso alle cariche pubbliche (per tacere dei doveri di difesa della patria e di fedeltà) non solo attribuiscono positivamente tali diritti ai cittadini, ma anche escludono che le leggi ordinarie possano attribuirle agli stranieri», ammettendo «eccezione legislativa al principio che i diritti politici spettano ai cittadini, solo per gli italiani non appartenenti alla Repubblica» (p. 140 e *ivi* nota 18); G. M. LOMBARDI, *Dovere di difesa, servizio militare e status di cittadino (profili critici)*, in *Giur. cost.*, 1967, pp. 343 ss., che utilizza il riferimento all'art. 51, c. 2, Cost., quale conferma dell'impossibilità di estendere anche il dovere (politico) del servizio militare ai non cittadini: «prevedendosi... come eccezionale la parificazione ai cittadini degli "italiani" non legati alla Repubblica dal rapporto di cittadinanza, e, ancora, stabilendosi che tale parificazione assume un carattere derogatorio essenzialmente in vista del conseguimento di vantaggi riconosciuti ai cittadini, si viene a troncare, necessariamente, ogni possibilità di interpretare, al di là del caso previsto, tale criterio di "equiparazione" ...» (p. 349) (vedi anche, nello stesso senso, dello stesso Autore, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 247); e, più recentemente, G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana (asilo - condizione giuridica - estradizione)*, Cedam, Padova, 1992, che dalla previsione del c. 2 dell'art. 51 Cost. trae argomento per affermare che «se una deroga alla regola generale dell'esclusione [n.d.r.: dai diritti politici] è espressamente consentita dalla Costituzione alla legge ordinaria, essa è giustificata, in mancanza di un rapporto di appartenenza giuridica o cittadinanza (che, in tal caso, per definizione, non sussiste) dalla appartenenza alla nazionalità italiana ...» (p. 311).

In quest'ottica, fra l'altro, si potrebbe logicamente immaginare l'estensione a tutti i residenti anche dell'elettorato attivo: in generale, infatti, appare piuttosto incongruente l'attribuzione dell'elettorato passivo ma non di quello attivo (si può partecipare al governo del paese in prima persona, ma non indirettamente)<sup>205</sup>.

L'apertura dell'art. 51 della Costituzione nei confronti dei non cittadini, nata dalla volontà di riconoscere una particolare posizione ad alcuni individui sulla base dell'appartenenza ad una comunità etnico-culturale (in connessione con una concezione dei diritti politici come diritti di nazionalità), potrebbe cioè anche essere utilizzata come precedente su cui fondare successive aperture dei diritti politici agli stranieri sulla base della considerazione di altri elementi, quali la residenza (in connessione con una concezione dei diritti politici come diritti strettamente legati alla democrazia).

Se si sviluppano in senso estensivo le indicazioni fornite dal Consiglio di Stato, laddove, al fine di valutare l'applicabilità dell'art. 51, c. 2, parla di «particolare atteggiamento che alcuni stranieri hanno assunto nei confronti del nostro Paese»<sup>206</sup>, riferendosi, più che ad elementi etnici, ad elementi culturali, si può pensare ad un'estensione della titolarità dei diritti politici sulla base della condivisione di determinati valori sottesi allo Stato e alla società italiana - una sorta di habermasiano «patriottismo costituzionale»<sup>207</sup> -, valori, che, facendo un ulteriore passo, potrebbero essere considerati come implicitamente condivisi in relazione ad un certo periodo di residenza stabile sul territorio italiano.

---

<sup>205</sup> Fra chi sottolinea la stretta connessione fra elettorato passivo ed elettorato attivo, cfr. C. MORTATI, *Istituzioni*, I, cit., secondo cui è «da ritenere che il legislatore possa, in applicazione dell'art. 51 Cost., attribuire anche ... [il] diritto elettorale attivo, correlato com'esso è con quello passivo» (p. 135); T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., che rileva come «il legislatore potrebbe attribuire il diritto di elettorato passivo agli italiani non appartenenti alla Repubblica. Ma ciò implicherebbe automaticamente l'attribuzione anche della capacità giuridica elettorale, che è il necessario presupposto di tutte le situazioni giuridiche soggettive in materia elettorale e, dunque, anche del diritto di elettorato attivo, sia per l'intima connessione, generalmente riconosciuta (ma v. contr., FERRARI, in *Enc. del dir.*, XIV, voce *Elezioni (teoria generale)*, pag. 639 e segg.), tra elettorato attivo e passivo, sia perché non è concepibile che un soggetto che può accedere ad una carica elettiva non possa, allo stesso tempo, designare i candidati ...» (p. 48, nota 1); A. REPOSO, *Gli italiani*, cit., che mette in luce come «si volle riconoscere anche l'eventualità - non remota - di accordare loro (n.d.r.: agli italiani non appartenenti alla Repubblica) pure l'elettorato politico passivo, e perciò stesso quello attivo, che del primo rappresenta l'indispensabile e necessario risvolto» (p. 926).

<sup>206</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 17 giugno 1975, n. 190, cit. *supra*.

<sup>207</sup> Ovvero, la condivisione della «cultura politica», la quale «si radica in una certa interpretazione dei principi costituzionali: interpretazione che ogni nazione elabora a partire dalla prospettiva specifica delle sue esperienze storiche e che quindi non sarà mai eticamente neutrale» (J. HABERMAS, *Lotta di riconoscimento nello stato democratico di diritto*, in J. HABERMAS, C. TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, Milano, 1998, p. 94), ma che rappresenta un *quid* distinto dal nazionalismo ed è aperta a differenti «“forme di vita” culturale». In questo contesto, può essere richiesta, ad esempio, ai «nuovi cittadini immigrati ... la disponibilità ad abbracciare la cultura *politica* della loro nuova patria», ma non a «rinunciare alla “forma di vita” *culturale* della loro origine»; «lo stato democratico di diritto», cioè, «può legittimamente pretendere dagli immigranti solo una socializzazione politica di tipo a)», ovvero solo una «assimilazione come approvazione dei principi costituzionali, all'interno dell'orizzonte interpretativo definito volta per volta dall'autocomprensione etico-politica dei cittadini e dalla cultura politica del paese. Il che significa una assimilazione alle modalità con cui la società accogliente istituzionalizza l'autonomia civica e pratica, ciò che Rawls definisce “l'uso pubblico della ragione”» (J. HABERMAS, *Lotta di riconoscimento*, cit., pp. 98-99).



Alcune proposte politiche degli ultimi anni paiono orientarsi in questo senso<sup>208</sup>, anche se, attualmente, l'unica proposta approvata in sede parlamentare - il voto dei cittadini all'estero - rispecchia invece proprio l'originario legame con la nazionalità.

Dalle discussioni in Assemblea costituente non appaiono – volendo sinteticamente tentare una risposta alla domanda formulata in apertura - indicazioni univoche sulla natura dei diritti politici, specie in relazione al profilo della loro titolarità: dagli interventi sul tema del voto degli italiani all'estero e da quelli sui diritti degli italiani non appartenenti alla Repubblica sembra emergere un forte riferimento alla nazionalità (e una conseguente chiusura nei confronti degli stranieri non “nazionali”), ma non mancano spunti in senso contrario; mentre, in altri interventi, si insiste sul legame fra democrazia e diritti politici e da ciò si possono trarre “potenti” argomenti nel senso di una estensione dei diritti politici fondata su criteri di partecipazione effettiva alla società<sup>209</sup>.

Forse non si può relegare come implicazione solo del particolare momento storico il riferimento (politico-sentimentale) alla nazionalità (basti ricordare la legge costituzionale n. 1 del 2000), ma forse si può anche immaginare che il costituente, in un Paese di immigrazione e non di emigrazione, avrebbe sviluppato il legame fra diritti politici e democrazia.

---

<sup>208</sup> Vedi le proposte di legge ordinaria e costituzionale ricordate *infra* (cap. III, par. III.4.2).

<sup>209</sup> Partecipazione effettiva alla società che, anche per evitare eventuali valutazioni discrezionali, potrebbe considerarsi accertata laddove sia presente una residenza da un certo numero di anni.

### CAPITOLO III

## LA TITOLARITÀ DEI DIRITTI POLITICI: IPOTESI INTERPRETATIVE E PROSPETTIVE DI RIFORMA

*Sommario.* III.1. Le ipotesi interpretative fra divieto di estensione, discrezionalità del legislatore e diritto di partecipazione per i residenti; *III.1.1. La negazione della titolarità dei diritti politici da parte degli stranieri; III.1.2. La discrezionalità del legislatore nell'attribuzione dei diritti politici; III.1.3. I diritti politici come diritti di partecipazione al governo del paese in cui si vive; III.2. Il diritto positivo: esempi dal diritto comparato e prospettive di riforma; III.2.1. Esempi dal diritto comparato; III.2.2. Prospettive di riforma; III.2.3. Le novità a livello locale*

### **III.1. Le ipotesi interpretative fra divieto di estensione, discrezionalità del legislatore e diritto di partecipazione per i residenti**

La dottrina, tradizionalmente, non dubita – si è visto - dello stretto legame diritti politici-cittadinanza, la Costituzione riconosce letteralmente i diritti politici in capo ai cittadini, riflettendo una concezione che considera fondamentale il nesso fra diritti politici e democrazia, ma anche quello fra diritti politici e nazionalità<sup>210</sup>: la presenza di una immigrazione sempre più consistente e stanziale può incidere e, come, su questo quadro?

Le interpretazioni in ordine alla configurabilità della titolarità da parte dello straniero dei diritti politici variano: da una posizione estrema, che considera la condizione di esclusione dello straniero dalla titolarità dei diritti politici uno *status quo* immodificabile (su cui grava un divieto costituzionale di modifica), si giunge ad una posizione, altrettanto estrema, secondo la quale è la stessa Costituzione ad imporre un'interpretazione estensiva della lettera delle norme costituzionali sui diritti politici, passando per una posizione intermedia (la più seguita), la quale argomenta la legittimità di un'eventuale estensione legislativa (in via ordinaria) di una titolarità attualmente prevista per i soli cittadini.

Lo straniero, cioè, per alcuni, non può essere titolare dei diritti politici, nemmeno con una legge di revisione costituzionale, per altri, può divenirlo solo previa adozione di una legge di revisione costituzionale, per altri, ancora, è sufficiente un intervento del legislatore ordinario, per altri, infine, lo straniero può già vantare un diritto costituzionale alla titolarità dei diritti politici<sup>211</sup> (rendendosi necessaria solo una legge di attuazione).

---

<sup>210</sup> Si ricorda che il duplice riferimento, quando è stata redatta la Costituzione, non presentava necessariamente le ambiguità che può presentare oggi, in quanto allora sostanzialmente non esisteva (o, comunque, non nelle proporzioni odierne) il “caso” di partecipanti alla società non nazionali.

<sup>211</sup> Questa è la tesi che si intende proporre attraverso una (ri)lettura delle norme costituzionali.

Le soluzioni proposte, inoltre, spesso non riguardano l'intera categoria "diritti politici", ma differiscono in relazione ai diversi diritti politici.

Se si considerano come appartenenti alla categoria "diritti politici" i diritti sanciti nel Titolo IV della Costituzione<sup>212</sup> (*Rapporti politici*): il diritto di voto (art. 48), il diritto di associarsi in partiti (art. 49), il diritto di petizione (art. 50) e il diritto di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive (art. 51), si può, ad esempio, notare come più facilmente la dottrina consideri lo straniero titolare del diritto di associarsi in partiti politici e di

---

<sup>212</sup> Si può comunque ricordare come non sia pacifica l'individuazione del catalogo dei diritti riconducibili alla categoria "diritti politici".

Al di là, infatti, del riferimento al diritto di voto, già "primo" nel catalogo dei diritti politici riconducibile alla teoria dei diritti pubblici soggettivi (cfr. G. JELLINEK, *Sistema dei diritti*, cit., pp. 176-177, laddove si riferisce al «diritto elettorale», o S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, cit., pp. 200-203, che allude al «diritto a scegliere i membri della Camera dei deputati»), è discussa, ad esempio, la qualificazione come "diritto politico" del diritto di associarsi in partiti, o, più in generale, della libertà di associazione.

Quanto al «diritto di associarsi liberamente in partiti» è considerato specificamente fra i diritti politici, tra gli altri, da P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritti politici*, cit., pp. 734-735, il quale lo annovera - accanto al diritto elettorale (come diritto «alla designazione dei componenti delle assemblee parlamentari e degli organi elettivi delle amministrazioni locali ..., nonché ad esprimere direttamente la propria volontà nell'ambito legislativo mediante l'iniziativa popolare... e la richiesta dei referendum..., con la conseguente partecipazione ai medesimi»), al diritto di petizione e al diritto di accedere ai pubblici uffici ed alle cariche elettive - in quanto, al di là di costituire «una particolare esplicazione della generica libertà di associazione», esso consente ai cittadini di «più agevolmente "concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale"»; A. AMORTH, *La costituzione italiana (commento sistematico)*, 1948, ora in ID., *Scritti giuridici. 1948-1957*, III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 1111, che individua tre «diritti dei cittadini, quali membri attivi dello Stato»: «il diritto di partecipazione politica; il diritto di petizione e il diritto di accessione alle cariche e agli uffici pubblici» e nel primo comprende, oltre al «diritto di essere elettore» e di essere eletto, di determinare l'indizione di un referendum e di parteciparvi, di iniziativa legislativa popolare, quello di associazione politica, come «forma specifica del diritto di associazione, che consiste nel dar vita, mediante la cooperazione di singoli, ai partiti politici, nell'appartenervi e nel partecipare alla loro attività "per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale"»; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, estratto da *Rassegna Giuliana di Diritto e Giurisprudenza*, 1954, p. 40, il quale considera l'enunciazione, nell'art. 49 Cost., del fine di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» elemento essenziale da cui evincere l'inserimento del diritto di associarsi liberamente in partiti politici tra i «diritti politici in senso stretto».

Non citano, invece, fra i diritti politici, il diritto di cui all'art. 49 della Costituzione, tra gli altri, A. PACE, *Problematica delle libertà, Parte generale*, cit., p. 67, il quale annovera fra i diritti politici «... il diritto di voto (art. 48), il diritto di petizione (art. 50), il diritto di accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive (art. 51), il diritto di iniziativa legislativa (art. 71 comma 2), il diritto di richiedere referendum popolari e di partecipare agli stessi...»; C. MORTATI, *Sui diritti subbiettivi politici*, cit., p. 336, che «dal punto di vista del contenuto» suddivide i «diritti subbiettivi politici» a «secondo che riguardino: a) la partecipazione alla nomina alle cariche elettive e alle decisioni affidate al corpo elettorale; b) i diritti relativi alla procedura elettorale; c) il diritto alla autonomia degli enti pubblici; d) il diritto di petizione; e) il diritto a far valere la responsabilità di pubblici funzionari; f) il diritto di ammissione alle cariche pubbliche, o al riconoscimento a favore di dati enti di una posizione pubblicistica». C. MORTATI (*Sui diritti subbiettivi politici*, cit., pp. 342-343), peraltro, se non menziona in maniera specifica il diritto di associarsi in partiti, sostiene la necessità che in una Costituzione venga affrontato il problema di «un diritto preliminare a quello dell'autonomia, cioè al riconoscimento», problema che si pone «in modo preminente per i partiti», i quali «nella realtà... hanno assunto una funzione di protagonista nell'ordinamento dello Stato democratico moderno, che ha conferito loro di fatto una posizione tutt'altro che pregiuridica, come si sostiene, ma addirittura pubblicistica ...».

rivolgere petizioni<sup>213</sup>, mentre per lo più lo ritiene escluso dal diritto di voto e dall'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive.

Questo, adottando un catalogo "stretto" dei diritti politici, ovvero considerando tali solo quei diritti che sono sanciti con un fine primario e, per così dire, "istituzionale", che contempla la partecipazione politica<sup>214</sup>, escludendo i diritti suscettibili di assumere (anche) un significato politico (di partecipazione politica) o strettamente funzionali rispetto a quelli politici<sup>215</sup>.

---

<sup>213</sup> Si noti che ove lo straniero sia ritenuto titolare anche solo di un diritto politico, perde valore l'affermazione secondo la quale i diritti politici, come categoria unitaria, sono riservati al solo cittadino (e, in questo senso, è particolarmente rilevante anche la considerazione del catalogo dei diritti stessi).

<sup>214</sup> In argomento si veda V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., spec. pp. 41-42, ricordato *infra*; o C. ESPOSITO, *I partiti*, cit., pp. 139-140, nota 16, il quale osserva come, anche se non si può negare che l'esercizio delle libertà civili abbia rilevanza politica, tali libertà «pur essenziali allo svolgimento dei diritti politici ed alla vita della democrazia, non hanno ad oggetto unico ed immediato la partecipazione alla vita pubblica dello Stato».

Se, invece, si vuole considerare, come principio in base al quale includere o meno nella categoria dei diritti politici, l'esercizio di un ruolo politico, la categoria stessa deve essere senz'altro ulteriormente ampliata e, recentemente, non è mancato chi si è domandato, «proprio con riferimento alla qualificazione spettante ai diritti che vengono chiamati politici, ... perché sarebbero tali solo quelli che di solito vengono elencati con questo nome e non anche quelli che ineriscono ai rapporti di produzione e di distribuzione della ricchezza, quelli che definiscono le appartenenze dei beni economici, quelli compresi nell'autonomia negoziale e, tra questi, soprattutto il diritto a scambiare denaro e merci ed anche quella merce particolare che si chiama lavoro umano, quei diritti, insomma, immediatamente connessi alla specifica forma dell'economia che, non a caso, si denomina "politica"» (G. FERRARA, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La costituzione europea*, Atti del XIV Convegno annuale, Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, Cedam, Padova, 2000, pp. 473 ss.).

<sup>215</sup> Si pensi, innanzitutto, alla libertà di associazione, sia in specifico, ad esempio, sotto il profilo della libertà di associazione sindacale, sia più in generale, come libertà di associazione *ex art. 18* (e al concetto di democrazia pluralista o partecipativa, sul quale, per un primo riferimento, vedi P. HIRST, *From Statism to Pluralism. Democracy, Civil Society and Global Politics*, 1997, trad. it. *Dallo statalismo al pluralismo. Saggi sulla democrazia associativa*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999; P. L. ZAMPETTI, *La democrazia partecipativa e il rinnovamento delle istituzioni*, ECIG, Genova, 1995; A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, II, *Scritti di diritto costituzionale e altri*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 517 ss.; da ultimo, spunti sul tema in M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, relazione al Convegno "Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana", 19-20-21 giugno 2003, Padova, per ora in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>).

Quanto alla libertà di associazione sindacale, non mancano gli Autori che la considerano un diritto politico: «il diritto di libertà sindacale ... assume oggi il carattere di diritto politico oltre che civile» (così P. MASCAGNI, *Le restrizioni alle attività politiche degli stranieri consentite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. internaz.*, 1977, p. 538; sul ruolo politico dei sindacati vedi, fra gli altri, S. PANUNZIO, *Sulla partecipazione del sindacato alle funzioni pubbliche*, in *Dir. e soc.*, 1974, pp. 55 ss.; P. CIARLO, *La partecipazione dei lavoratori alla determinazione dell'indirizzo politico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1977, pp. 1648 ss.; S. FOIS, *Sindacati e sistema politico*, Giuffrè, Milano, 1978; B. MONTANARI, *Sindacato e «ruolo politico»*, in *Iustitia*, 1978, pp. 326 ss.; G. BOLAFFI, *Sindacato, governo, neocorporativismo*, in *Dem. e dir.*, 1979, pp. 573 ss.; G. BERTI, *Azione sindacale e funzione amministrativa*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1979, pp. 44 ss.; G. MURA, *Crisi del sindacato «quarto potere» onniglobante*, in *Studi soc.*, 1980, pp. 57 ss.; T. TREU, *Il ruolo del sindacato nel governo dell'economia*, in *Aggiorn. soc.*, 1981, pp. 105 ss.; G. LA BELLA, *Partecipazione del sindacato a funzioni pubbliche*, in *Aggiorn. soc.*, 1991, pp. 549 ss.). Tali affermazioni muovono dalla considerazione del ruolo assunto dai sindacati: già V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., pp. 43-44, sottolineava come (al di là di una affermata funzionalità delle libertà economiche rispetto a quelle politiche: le libertà economiche non sono configurate «come fine a sé stesse o comunque esaurienti nell'ambito meramente economico, ma quali componenti essenziali della libertà umana, collegandosi perciò funzionalmente alle libertà civili e alle stesse libertà politiche vere e

### III.1.1. La negazione della titolarità dei diritti politici da parte degli stranieri

Prima dell'entrata in vigore della Costituzione del 1948, se discussione vi era sulla titolarità dei diritti politici, essa riguardava l'opportunità di riconoscerli a tutti i cittadini<sup>216</sup>: la possibilità di riconoscerli o concederli anche agli stranieri non era nemmeno oggetto di discussione o, al più, liquidata come una prospettiva «di assoluta ripugnanza»<sup>217</sup>.

Anche dopo il 1948 e la proclamazione del principio del suffragio universale e dell'eguaglianza del voto, si rivela comunque molto “solida” l'affermazione – legata in primo luogo alla teoria dei diritti pubblici soggettivi<sup>218</sup> - del legame «logico», «scontato»<sup>219</sup>, ed esclusivo, del cittadino con i diritti politici.

---

proprie») «non vi ha dubbio ... che la libertà sindacale dia luogo, nella concreta esperienza storica, a una forma di organizzazione del popolo, muovente dalla base immediata dei diversi e contrastanti interessi di classe e di categoria, la quale assume rilevanza politica per l'innegabile influenza che il peso delle organizzazioni professionali esercita sugli orientamenti politici popolari e quindi, mediamente, sugli indirizzi politici e sull'attività di organizzazione statale»; anche la Corte cost., sent. n. 15 del 1975 (in *Giur. cost.*, 1975, pp. 68-69), osserva come «le organizzazioni sindacali oltre a svolgere un'azione di tutela degli interessi diretti dei lavoratori, sono chiamate anche a partecipare, sotto aspetti diversi, allo svolgimento della vita sociale ed economica del paese, ...».

Quanto alla libertà di associazione in sé, si può per tutti ricordare V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., pp. 41-42, il quale considera come questa libertà - così come quelle di riunione o di manifestazione del pensiero - sono «sotto molteplici aspetti sostanziali ... assai più vicine a quelle annoverate tra le libertà politiche, anziché ad altre libertà civili insieme alle quali sono tradizionalmente ricomprese»: tali libertà tutelano un interesse individuale, ma «in moltissimi casi, al tempo stesso collettivo, e collettivo-politico» e, inoltre, sono collegate, da un punto di vista funzionale, ai diritti politici. Sempre Crisafulli, peraltro, osserva come «una differenza permane» tra queste libertà e i diritti politici in senso stretto: in quanto, nei secondi, «l'interesse protetto dalla norma è *sempre*, originariamente e necessariamente, un interesse collettivo, proprio di ciascun cittadino in quanto tale (un interesse politico)», mentre, nelle prime, «l'interesse può essere (e, di fatto, specie modernamente, è il più delle volte) della medesima natura, ma può anche essere invece meramente individuale, e più spesso collettivo-privato o di categoria o comunque non politico» (*ivi*, p. 41).

<sup>216</sup> In primo luogo era discussa la natura del diritto politico: diritto riflesso (si pensi a Laband) o diritto attribuito ad un individuo?; in secondo luogo si dibatteva «se il diritto politico debba appartenere a tutti e a tutti egualmente» (G. VACCHELLI, *Concetto giuridico*, cit., p. 36). G. VACCHELLI, ad esempio, non ritiene che «le facoltà inerenti al diritto politico [dovessero] essere egualmente attribuite a tutti i cittadini» e reputa essenziale, nell'individuazione dei titolari, la considerazione «delle condizioni storiche e del grado di civiltà», tenendo peraltro sempre conto del fatto che «gli ordinamenti dello stato possono a lungo durare solo quando lo stato stesso è accessibile alle nuove forze e tendenze che mano mano si spiegano nel movimento spontaneo della coscienza sociale» (*ivi*, pp. 37- 39): e la storia sembra aver dato ragione al suo ultimo suggerimento (dal voto su base censitaria, si è arrivati al suffragio universale maschile, e poi al voto alle donne e, forse, si arriverà a riconoscere il diritto di voto a tutti i residenti).

<sup>217</sup> S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, cit., p. 172.

<sup>218</sup> S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, cit., pp. 172-173: è «logico e naturale... che solo il cittadino possa partecipare al governo e all'amministrazione del suo Stato, che solo la volontà del cittadino possa, entro certi limiti e sotto certe condizioni, divenire volontà dello Stato medesimo»; G. JELLINEK, *Sistema dei diritti*, cit., p. 212, trattando del rapporto tra «lo “status” attivo e la cittadinanza»: «mentre gli *status* negativo e positivo sono fino a un certo punto indipendenti dall'appartenenza allo Stato, lo *status* attivo presuppone, di regola, l'appartenenza allo Stato come il primo requisito di qualificazione passiva»; se «a questa regola esistono eccezioni», «d'altra parte, spesso non basta nemmeno la cittadinanza, ma è richiesta una lunga appartenenza allo Stato, come, ad esempio, per il diritto elettorale politico, e, qualche

Fra le tesi che negano la titolarità da parte degli stranieri dei diritti politici si deve però operare una distinzione: negando la titolarità si assume una interpretazione letterale della Costituzione (che rinvia alla connessione, consolidata nella teoria e nella prassi, fra *status civitatis* ed esercizio dei diritti di *activae civitatis*), per cui, *rebus sic stantibus*, lo straniero non è titolare dei diritti politici; tale esclusione può essere insuperabile: *rebus sic stantibus*, non possono che essere così e sempre dovranno essere così, oppure può essere superata, in virtù di una modifica della Costituzione: *rebus sic stantibus*, finché il testo della Costituzione non viene modificato.

I sostenitori della prima ipotesi postulano l'esistenza di un vero e proprio divieto costituzionale, che, in quanto trae fondamento da principi costituzionali – o, forse, meglio ancora, sovracostituzionali, alla base della stessa Costituzione e fondanti rispetto ad essa –, non può essere superato nemmeno con il ricorso alla revisione costituzionale.

I cittadini sono gli appartenenti allo Stato (il possesso della cittadinanza costituisce criterio per verificare l'appartenenza), ne costituiscono un elemento essenziale per la sussistenza, necessario e costitutivo: il popolo, inteso come insieme dei cittadini, costituisce l'elemento personale dello Stato (nonché, negli Stati che vogliono qualificarsi democratici, anche la fonte di legittimazione dello Stato); i diritti politici caratterizzano la cittadinanza e l'appartenenza allo Stato; i diritti politici costituiscono una delle forme di estrinsecazione della sovranità popolare. Estendere i diritti politici ai non cittadini, in tal senso, potrebbe revocare in dubbio il concetto di cittadinanza, incidere sull'individuazione di un elemento costitutivo dello Stato, nonché sull'esercizio della sovranità popolare.

Il fondamento super o sovra costituzionale del divieto (assoluto) di estendere i diritti politici a soggetti non provvisti della cittadinanza, in ragione di un principio sostanziale e

---

volta, si richiede perfino l'appartenenza allo Stato per nascita» (*ibidem*); in generale: «l'interesse riconosciuto in pro dell'individuo prevalentemente nell'interesse generale riflette l'individuo stesso non come personalità isolata, ma quale membro della comunità. Rispetto all'elemento materiale il diritto pubblico subiettivo è pertanto quello che appartiene all'individuo a causa della sua qualità di membro dello Stato» (*ivi*, p. 58).

Come osserva E. GROSSO, *La titolarità*, cit., spec. p. 4 ss., l'identificazione da parte della teoria dei diritti pubblici soggettivi, dei titolari dei diritti politici con i cittadini appare una diretta implicazione della costruzione del diritto politico come diritto ad una pubblica funzione: solo colui che "appartiene" allo Stato può divenire suo "organo", e – prosegue l'Autore – è proprio questa ricostruzione, che «si pone in aperta ed esplicita contrapposizione rispetto alle concezioni, di impronta illuministica e rivoluzionaria, che considerano invece la capacità politica come un diritto innato dell'individuo, collocato in una dimensione giusnaturalista e prestatuale» (p. 13), a costituire «uno dei fattori che più hanno influenzato la convenzione persistente secondo cui la titolarità dei diritti di partecipazione politica debba rigorosamente seguire il possesso della cittadinanza» (p. 12).

<sup>219</sup> Oltre agli Autori espressamente legati alla teoria dei diritti pubblici soggettivi, cfr., esplicitamente, fra i molti, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale. Istituzioni di diritto pubblico*, XVI ed., Jovene, Napoli, 1986: «logicamente essi (n.d.r.: gli stranieri) non possono risultare titolari di *diritti politici*, che presuppongono la cittadinanza» (p. 801); C. CERETI, *Diritto costituzionale*, cit.: «logicamente i diritti politici furono riservati ai soli cittadini cioè ai membri della comunità statale poiché importano un diritto degli individui "*uti cives*" ad essere investiti di una funzione od all'esercizio di una attività statale ed un loro potere di cooperare alla vita dello Stato» (p. 233).

fondamentale (fondativo rispetto allo Stato), è evidente nel pensiero di Carl Schmitt. Il teorico del diritto tedesco riserva i diritti del singolo nello Stato in quanto cittadino (cioè i diritti politici democratici)<sup>220</sup> esclusivamente – in via di principio e senza alcuna possibilità di estensione – ai cittadini, affermando che tali diritti «non valgono naturalmente per gli stranieri», perché «altrimenti cesserebbe l'unità e la comunità politica e cadrebbe il presupposto essenziale dell'esistenza politica, la possibilità di distinzione fra amico e nemico»<sup>221</sup> (ed è inutile insistere sulla centralità del concetto di unità politica e sul suo legame circolare con il «popolo» e lo «Stato» nel pensiero di Schmitt)<sup>222</sup>. Tutti i diritti appartenenti alla categoria dei diritti (politici) democratici sono, quindi, da Schmitt considerati come propri del cittadino, anche – come precisa l'Autore – il diritto di petizione, che a volte è considerato un «generale diritto dell'uomo», è invece «secondo una giusta concezione... un diritto del cittadino»<sup>223</sup>.

Fra gli interpreti della Costituzione italiana, sembra dedurre dall'esistenza di un legame «naturale» tra il diritto politico e lo *status* di cittadino, un divieto «assoluto» (ovvero operante anche nei confronti del legislatore costituzionale) nei confronti di un'eventuale estensione della titolarità dei diritti politici, Costantino Mortati.

Muovendo dalla considerazione che «tre sono le situazioni prospettabili nei confronti dello straniero: a) di assoluta esclusione di quei diritti per loro stessa natura inerenti alla qualità di cittadino ed, in modo tipico, di tutti i diritti politici (*activae civitatis*); b) di necessario riconoscimento, in condizioni di parità con i cittadini, degli altri che riguardano la tutela delle esigenze essenziali alla condizione umana (e pertanto di quelli di cui agli artt. 13, 14, 15, 19, 21, 1<sup>a</sup> c., 32, 33); c) di discrezionale attribuzione dei residui diritti ...»<sup>224</sup>, pare di poter concludere nel senso che l'Autore considera gli stranieri (sulla base di argomentazioni di carattere sostanziale)<sup>225</sup> esclusi dalla titolarità dei diritti politici e impossibile una estensione della stessa<sup>226</sup>.

Il pensiero di Mortati trova sviluppo e specificazione in tesi successive, quale, ad esempio, quella di Paolo Biscaretti di Ruffia, che ritiene «pienamente accolto nel nostro

---

<sup>220</sup> I diritti del singolo nello Stato in quanto cittadino sono annoverati dall'Autore fra i diritti fondamentali, accanto ai diritti di libertà del singolo isolato, ai diritti di libertà del singolo in collegamento con altri singoli, ai diritti del singolo alle prestazioni dello Stato.

<sup>221</sup> C. SCHMITT, *Dottrina*, cit., p. 227.

<sup>222</sup> A tal proposito sinteticamente si leggano le parole di A. CARACCILO (*Presentazione*, in C. Schmitt, *Dottrina*, cit., pp. XIX-XX) e si veda, a titolo di puro esempio, quel passo in cui Schmitt tratta del «popolo «davanti» e «al di sopra» della costituzione»: «il popolo è, nella democrazia, soggetto del potere costituente. Secondo la concezione democratica ogni costituzione, anche nel suo elemento proprio dello Stato di diritto, si basa sulla concreta decisione politica del popolo capace di agire politicamente. Ogni costituzione democratica presuppone un simile popolo capace di agire» (C. SCHMITT, *Dottrina*, cit., p. 313).

<sup>223</sup> C. SCHMITT, *Dottrina*, cit., p. 227; fra i diritti (politici) democratici, in particolare, l'eguaglianza davanti alla legge, il diritto di petizione, il diritto eguale di voto del singolo cittadino, l'eguale accesso per tutti agli uffici pubblici a seconda delle capacità.

<sup>224</sup> C. MORTATI, *Istituzioni*, II, cit., p. 1154.

<sup>225</sup> Mortati, infatti, si riferisce a diritti «per loro stessa natura inerenti alla qualità di cittadino» (corsivo mio).

<sup>226</sup> ... in quanto – come appena visto – i diritti politici sono sub a) e non sub c).

ordinamento costituzionale (a somiglianza di quanto avviene, del resto, in tutti gli altri Stati contemporanei) il principio che i *diritti politici* sono fruiti unicamente dai cittadini», «in quanto i diritti stessi tendono a tutelare degli interessi che sono propri, per loro natura, dei soli componenti della collettività statale medesima»<sup>227</sup>. Si sancisce, anche in tal caso, come conseguenza di un principio sostanziale, del quale il dato letterale non rappresenta che l'espressione, l'esclusione totale dello straniero dalla sfera dei diritti politici.

Biscaretti precisa che la riserva ai cittadini vale per tutti i diritti politici, in particolare anche per il diritto di petizione<sup>228</sup> e per il diritto di associarsi in partiti politici<sup>229</sup>, rilevando come, laddove sia preminente in un diritto l'aspetto politico, opera una riserva, che pare di poter definire "assoluta"<sup>230</sup>, a favore dei cittadini.

«Non regge» nemmeno, inoltre, – prosegue Biscaretti – la considerazione, di ordine formale, «che i costituenti, quando hanno voluto porre delle limitazioni, le hanno espressamente indicate», per cui «non avendole inserite espressamente nell'art. 49, ... anche gli stranieri potrebbero associarsi in partiti»<sup>231</sup>: contrasterebbe con tale affermazione, infatti, la considerazione che «lo stesso ragionamento – portato ai suoi limiti estremi – potrebbe ... applicarsi al precedente art. 48 ... e in mancanza di un esplicito divieto, si dovrebbe, di conseguenza, ritenere che anche gli stranieri residenti nel nostro Paese possano fruire del diritto di voto, non essendone esclusi in modo specifico»<sup>232</sup>.

L'ipotesi del riconoscimento del diritto di voto agli stranieri stabilmente residenti, dunque, non è neanche prospettata come una possibile interpretazione (se pur da rifiutare), ma come termine di paragone "assurdo", in un ragionamento *ab absurdum*.

Considera «del tutto escluso... il riconoscimento agli stranieri delle *libertà politiche*», sempre sulla base di argomentazioni di carattere sostanziale, inerenti alla natura ed alla funzione dei diritti politici, anche Fabio Mazzotti di Celso: la ragione - «nota» - dell'esclusione degli stranieri dai diritti politici di cui agli artt. 48 e segg. Cost. così

---

<sup>227</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza italiana, partiti politici e loro cariche dirigenti*, in *Dir. e soc.*, 1979, pp. 706-707.

<sup>228</sup> «... - pur restando sempre la possibilità ad uno o più stranieri di rivolgersi alle Camere, a mero titolo privato, "per chiedere provvedimenti legislativi od esporre comuni necessità" - la vera *petizione*, in senso tecnico, proprio perché espressione di un preciso diritto politico, può essere rivolta alle Camere dai soli cittadini» (P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza*, cit., p. 711, il quale cita a conferma della sua affermazione l'art. 40 (leggi, però, 140) del Regolamento del Senato, laddove stabilisce che il Presidente dell'Assemblea può disporre che venga accertata «la qualità di cittadino del proponente» della petizione).

<sup>229</sup> In relazione al diritto di associarsi in partiti politici, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza*, cit., osserva come «attraverso i partiti ... i loro aderenti collaborano nei modi più diversi a delineare la politica generale del Paese» (p. 708), ovvero esercitano una attività politica e, dunque, riservata ai cittadini [parlare di ammissibilità degli stranieri ai partiti politici è proprio frutto dell'«equivoco ... nato dal fatto che l'art. 49 è stato preso in considerazione come una mera sottospecie del diritto di associazione enunciato nell'art. 18 Cost.», «mentre, invece, nella formulazione dell'art. 49 – che, altrimenti, sarebbe risultato inutile e pleonastico – è preminente l'aspetto del *diritto politico* su quello di *associazione*» (p. 711)].

<sup>230</sup> Cfr. in tal senso, ad esempio, il passo in cui Biscaretti parla della volontà dei costituenti di garantire il diritto di associarsi in partiti «in modo esclusivo ai "cittadini", escludendo dal godimento del medesimo gli stranieri e gli apolidi» (P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza*, cit., p. 707).

<sup>231</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza*, cit., p. 712.

<sup>232</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza*, cit., p. 713.



configurati è dovuta alla considerazione che «soltanto chi appartiene in maniera prevalente e costante alla comunità statuale può esercitare i poteri o adempiere i doveri nel comune interesse della nazione»<sup>233</sup>.

Questa concezione porta ad escludere anche la possibilità che agli stranieri sia estesa la libertà «o meglio il potere di associazione politica, anche nel senso limitato di partecipazione ad un'associazione già formata, e costituita in prevalenza da cittadini italiani»; in questo caso, infatti, si rischierebbe che la determinazione della politica nazionale, cui i partiti concorrono, subisca influenze «da persone estranee alla comunità nazionale»<sup>234</sup>.

La radicale esclusione degli stranieri da ogni partecipazione alla vita politica prospettata da Mazziotti di Celso, peraltro, risente della figura di straniero alla quale probabilmente pensava l'Autore (un individuo presente sul territorio italiano, ma legato e avente il centro dei propri interessi in un altro Stato). Forse, se avesse avuto di fronte stranieri residenti stabilmente nel territorio italiano, integrati nella società attraverso lo svolgimento di un'attività lavorativa e la costruzione di una famiglia in Italia, l'Autore avrebbe adottato una posizione meno "rigida"; in tal senso, infatti, parrebbe deporre proprio l'argomentazione citata come ragione dell'esclusione degli stranieri, ovverosia la considerazione che soltanto un'appartenenza «prevalente e costante» (e non è tale quella dello straniero che risiede stabilmente in Italia e qui immagina di costruire la propria esistenza?) permette di «esercitare i poteri o adempiere i doveri nel comune interesse della nazione».

Meno "rigida" è la posizione – come accennato – di coloro che ritengono che ora, ma solo *ora (rebus sic stantibus)* il tenore delle norme costituzionali), lo straniero è escluso dalla titolarità dei diritti politici: il legame cittadinanza-diritti politici, anche se entra spesso in gioco nell'argomentazione, non è in tal caso considerato alla stregua di un principio "super" costituzionale, assolutamente intoccabile, e, dunque, può essere intaccato, se pur con il ricorso al procedimento di revisione costituzionale.

È una posizione, cioè, quest'ultima che è ancorata ad una interpretazione letterale (statica), la cui validità è assunta come indiscutibile, ed è definibile "tendenzialmente restrittiva": "restrittiva", perché muove dalla negazione, allo stato costituzionale attuale, della possibilità di riconoscere gli stranieri titolari dei diritti politici, e "tendenzialmente", perché – ferma restando la validità del criterio letterale - non esclude aperture, se pur

---

<sup>233</sup> F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività*, cit., pp. 316-317; l'Autore osserva che le libertà politiche «impropriamente vengono definite libertà, in quanto si tratta di veri e propri poteri funzionali ai fini di permettere la partecipazione dei cittadini all'organizzazione dello Stato ed all'esercizio delle sue fondamentali funzioni, a parte il c.d. *diritto di voto* che può considerarsi ... un dovere il quale assorbe l'aspetto di potere».

<sup>234</sup> F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività*, cit., p. 317.

richiedendo necessariamente una modifica della Costituzione nelle forme dell'articolo 138.

Si tratta, inoltre, di una tesi, da un lato, “non garantista”, nella prospettiva dei diritti della persona umana: il riconoscimento costituzionale dei diritti politici (o della loro possibilità) in capo agli stranieri può essere una “graziosa” concessione del legislatore costituzionale, non è una traduzione (dovuta) dell'universalità dei diritti politici e dell'effettività della democrazia; dall'altro, è una tesi che può essere definita “potenzialmente garantista”: se viene adottata una legge di revisione costituzionale e questa riconosce i diritti politici (non la loro semplice possibilità) agli stranieri, questi ultimi potranno vantare un vero e proprio diritto costituzionale all'esercizio dei diritti politici. In tal senso, questa prospettiva può essere anche “più a favore” degli stranieri dell'ipotesi fondata sulla considerazione che *rebus sic stantibus* sia superabile la lettera della Costituzione dal legislatore ordinario, al quale sarebbe rimessa la facoltà di decidere in ordine ai potenziali titolari – oltre i cittadini – dei diritti politici, con la conseguenza che gli stranieri avrebbero un diritto solo legislativo<sup>235</sup>.

La possibilità di estendere la titolarità dei diritti politici previa adozione di una legge costituzionale è legata sia ad argomentazioni di carattere formale (la Costituzione prevede una certa disciplina, per modificarla è necessaria una fonte di pari rango), che - come nell'ipotesi di divieto assoluto – a motivazioni di tipo sostanziale.

Carlo Esposito, ad esempio, osserva che le formule relative ai diritti politici<sup>236</sup> hanno un «significato negativo oltre che positivo», cioè «non solo attribuiscono positivamente tali diritti ai cittadini, ma anche escludono che le leggi ordinarie possano attribuirle agli stranieri»<sup>237</sup>, dal che, fra l'altro, si può dedurre – anche se l'Autore non lo afferma esplicitamente - che l'estensione dei diritti politici agli stranieri sarebbe invece legittima se intervenisse una modifica costituzionale.

Il valore negativo del riconoscimento dei diritti politici da parte delle norme costituzionali in capo ai cittadini (argomento formale contro la titolarità da parte degli stranieri) trova la sua ragion d'essere nella tradizione – riguardo alla quale «non vi è alcun elemento per ritenere» che sia stata abbandonata<sup>238</sup> - che vuole i diritti politici, o, più in generale, la partecipazione attiva alla vita dello stato, riservata ai soli cittadini (argomento sostanziale)<sup>239</sup>.

---

<sup>235</sup> Peraltro – non si dimentichi – questo maggior “favore” discende quale conseguenza non necessariamente voluta dalla ritenuta obbligatorietà del ricorso al procedimento di revisione costituzionale per l'estensione della titolarità e non inevitabilmente dalla volontà di garantire costituzionalmente il diritto.

<sup>236</sup> ... quale che sia il diritto politico: elettorale, di petizione, di accesso alle cariche pubbliche o di associarsi in partiti.

<sup>237</sup> C. ESPOSITO, *I partiti*, cit., p. 140.

<sup>238</sup> Oggi, invece, sarebbero (sono) configurabili argomenti in tal senso?

<sup>239</sup> C. ESPOSITO, *I partiti*, cit., p. 139.

Anche chi si è occupato in specifico della condizione giuridica dello straniero, come Giustino D'Orazio, argomenta l'esclusione – *rebus sic stantibus* - degli stranieri dalla titolarità del diritto di voto, e l'affermazione della sua superabilità solo attraverso una revisione costituzionale, con il riferimento al dato letterale, ma supportato da ragioni di carattere sostanziale<sup>240</sup> (quali quelle del riferimento alla comunità “nazionale” o alla sovranità dello Stato come valori costituzionali).

L'Autore insiste sull'inidoneità della legge ordinaria<sup>241</sup> ad estendere la titolarità dei diritti politici e sul ricorso alla legge costituzionale come fonte allo stesso tempo necessaria e sufficiente per riconoscere i diritti politici agli stranieri, citando come argomenti forti – oltre il riferimento agli articoli 3, 48, 51 e 11 Cost.<sup>242</sup> - l'articolo 10, c. 1, e l'articolo 51, c. 2, della Costituzione.

Quanto al primo profilo, emergono valutazioni di carattere prevalentemente formale: «se e nei limiti in cui possa tuttora qualificarsi come “generalmente riconosciuta” la norma internazionale che esclude, a garanzia della sovranità dei singoli stati, lo straniero dall'esercizio dei diritti più strettamente politici e, tra questi, in particolare, l'elettorato attivo e passivo, una disposizione legislativa *ordinaria* che tale diritto, invece, riconoscesse ai non-cittadini incorrerebbe in violazione dell'art. 10, primo comma, Cost., che dispone l'automatico adeguamento dell'ordinamento italiano alle norme internazionali consuetudinarie, con ciò stesso elevando queste ultime alla posizione di norme (gerarchicamente) interposte ed alla funzione di parametro di legittimità»<sup>243</sup>.

In relazione al secondo profilo, argomenti letterali si intersecano e sovrappongono con considerazioni di tipo sostanziale: essendo «la parificazione con legge ordinaria del non cittadino al cittadino per l'ammissione alle cariche elettive ... prevista dall'art. 51, secondo comma, Cost. solo a favore degli “italiani non appartenenti alla Repubblica”», ne discende che «se una deroga alla regola generale dell'esclusione è espressamente consentita dalla Costituzione alla legge ordinaria, essa è giustificata, in mancanza di un rapporto di appartenenza giuridica o cittadinanza (che, in tal caso, per definizione, non sussiste), dalla appartenenza alla nazionalità italiana, presumendo una comunità di interessi “nazionali” che costituisce un valore costituzionalmente rilevante e preminente»<sup>244</sup>.

---

<sup>240</sup> Del resto, laddove (ed è il caso del diritto di petizione) si ritengono inesistenti ragioni di ordine sostanziale, si considera superabile (o, meglio, superato) il dato letterale.

<sup>241</sup> Mettendo, in particolare, in discussione la legittimità costituzionale della legge ordinaria 19 gennaio 1989, n. 9, che estende agli stranieri comunitari l'elettorato passivo, in Italia, per il Parlamento europeo (cfr. G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., pp. 307 ss.).

<sup>242</sup> L'articolo 11 Cost. è chiamato in causa in relazione al fatto che la discussione parte dalla considerazione della legge ordinaria attuativa della previsione del diritto di voto degli stranieri comunitari.

<sup>243</sup> G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., p. 310.

<sup>244</sup> G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., p. 311.

D'Orazio, in particolare, considera la presenza di due opposte esigenze (di carattere sostanziale) e esprime il proprio favore per quegli Stati che adottano discipline «nelle quali si avverte l'intento di conciliare o contemperare un tradizionale principio istituzionale (che l'esercizio di poteri sovrani spetti solo, direttamente o indirettamente, ai componenti la comunità politica), da un lato, con la espansione della sfera dei diritti dello straniero verificatasi anche in questo settore, dall'altro»<sup>245</sup>. Il bilanciamento fra queste opposte esigenze si presenta incerto: quando «l'attività politica debba ritenersi attratta prevalentemente nella sfera dei *limiti* propri [n.d.r.: quali?] delle condizioni di straniero, con conseguente divieto» e, quando, invece, almeno alcune componenti di essa «possano o debbano essere ricomprese, all'opposto, nel novero delle *libertà* riconosciute anche al non-cittadino»<sup>246</sup>?

La soluzione, per l'Autore, non è unica, per la categoria “diritti politici”. Il diritto di petizione viene considerato esteso anche agli stranieri<sup>247</sup>, «in considerazione della natura del tutto strumentale di tale attività e non di diretto esercizio di funzioni sovrane»<sup>248</sup>, mentre, ad esempio, per il diritto di associarsi in partiti politici, vengono distinti due aspetti (la mera iscrizione e partecipazione alla vita del partito e lo svolgimento di funzioni pubbliche), affermando che «l'iscrizione dello straniero ad un partito politico non è, *di per sé*, lesiva o contrastante con interessi pubblici, ma può divenirlo solo se ed in quanto possa condurre – al di là dell'autonomia e della dimensione di quella associazione - alla assunzione e svolgimento di attività o funzioni di rilievo politico-istituzionale esterno, o [che] siano, comunque, suscettibili di influire in modo più diretto sulla formazione della volontà politica dello stato»<sup>249</sup>.

Quanto al diritto politico per eccellenza, il diritto di elettorato attivo e passivo<sup>250</sup>, prevale la prima esigenza e l'esclusione dello straniero viene considerata un «limite connaturale e

---

<sup>245</sup> G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., pp. 299-300.

<sup>246</sup> G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., p. 301.

<sup>247</sup> Si noti: non solo estendibile (per cui, in relazione al diritto di petizione, la posizione di D'Orazio potrebbe essere annoverata fra le tesi di coloro che sostengono che lo straniero è titolare dei diritti politici); in tal modo, fra l'altro, si “apre” un varco nella “perfetta” corrispondenza cittadinanza-diritti politici.

<sup>248</sup> G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., p. 298.

<sup>249</sup> G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., p. 296. La posizione sostenuta da D'Orazio pare trovare conferma nella prassi seguita nel caso Fabre, quando questi, cittadino francese designato segretario politico del Partito radicale, venne escluso dalle consultazioni svolte dal Presidente della Repubblica nel corso del procedimento di formazione del Governo proprio in quanto (non parlamentare e) non-cittadino; l'episodio Fabre ha dato luogo a molti commenti, in vario senso, sul punto, si possono ricordare, A. ANZON, *Le consultazioni dei segretari dei partiti e l'esclusione di Fabre*, in *Dem. e dir.*, 1979, pp. 301 ss.; V. ONIDA, *Si può consultare un segretario straniero*, in *Corriere della sera*, 9 febbraio 1979, p. 5; E. BETTINELLI, *Il Segretario straniero*, in *Corriere della sera*, 8 novembre 1978, p. 5; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza*, cit., pp. 701 ss.

<sup>250</sup> Analogamente in relazione alle richieste di referendum *ex artt.* 75 e 138 Cost.; con riferimento agli impieghi presso la pubblica Amministrazione, l'Autore sottolinea la possibilità di attenuare il rigore dell'esclusione, riconoscendo, ad esempio, la discrezionalità del legislatore nell'ammettere lo straniero allo svolgimento di servizi pubblici per i quali non si richiede l'obbligo di fedeltà alla Repubblica, «ma la più generale fedeltà che è dovuta da ogni lavoratore» (G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., p. 304).

consustanziale della condizione giuridica dello straniero»<sup>251</sup>, superabile, ma previa revisione costituzionale: «per gli stranieri extracomunitari ... è necessaria una revisione costituzionale, dovendosi integrare l'attuale previsione dell'art. 48 (o, per chi attribuisca, non senza forzatura ermeneutica, una recondita *voluntas* in tal senso agli stessi costituenti, rendendosi quanto meno opportuna un'interpretazione autentica di quel precetto)»<sup>252</sup>.

Recentemente, riguardo sempre al diritto di voto, richiede per estenderlo agli stranieri l'intervento necessario della revisione costituzionale, anche Fulvio Lanchester, secondo il quale «la Costituzione impedisce la partecipazione attiva e passiva al procedimento elettorale di non cittadini, ma nulla vieta che – attraverso revisione costituzionale – si attribuisca anche a non cittadini il diritto di suffragio sulla base della residenza nel Paese»; anche in tal caso la soluzione proposta discende dalla considerazione di un'«analisi testuale», che trova fondamento e conferma nei «risultati di teoria generale» e nell'«indagine comparatistica», configurandosi quale tesi «razionale»<sup>253</sup>.

### *III.1.2. La discrezionalità del legislatore nell'attribuzione dei diritti politici*

Negli ultimi anni, vanno progressivamente scomparendo nelle argomentazioni le ragioni dell'argomento letterale (formale), in favore di una interpretazione non tassativa dell'intitolazione costituzionale dei diritti politici ai «cittadini».

L'art. 48 – o gli articoli seguenti – si limiterebbero, cioè, a riconoscere, e garantire costituzionalmente, i diritti politici ai cittadini, senza prevedere, ma anche senza escludere, che altri soggetti possano divenirne titolari<sup>254</sup>: la possibilità per gli stranieri di godere dei (di alcuni) diritti politici dipende dal legislatore ordinario.

Non c'è bisogno del procedimento aggravato dell'art. 138 Costituzione, ma lo straniero godrà di un diritto legislativo, o, meglio, *potrà* godere di un diritto legislativo (se, e come,

<sup>251</sup> G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., p. 303.

<sup>252</sup> G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., p. 307; nello stesso senso cfr. *ivi*, pp. 268-269, in riferimento al diritto di elettorato passivo: tale diritto, «indipendentemente dal testuale riconoscimento a tutti i cittadini in condizioni di eguaglianza ex art. 51 Cost., non può essere attribuito allo straniero per il suo carattere funzionale alla vita della comunità politica cui quel soggetto è per antonomasia estraneo...», salvo che una revisione costituzionale consenta una deroga o stabilisca una nuova regola attributiva di tale titolarità».

<sup>253</sup> F. LANCHESTER, *Voto*, cit., pp. 1123-1124. Da ultimo, sostiene che il diritto di voto può essere riconosciuto agli stranieri – in ogni caso «soltanto per le elezioni amministrative degli enti locali», ovvero per «gli organi rappresentativi che non esercitano potestà legislativa» - previo il necessario intervento di una legge costituzionale, verificandosi altrimenti «un pericoloso strappo alla Costituzione», T. E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi>, 17 maggio 2004; nello stesso senso, ovvero in favore dell'intervento della revisione costituzionale, per riconoscere anche solo «sul versante del suffragio amministrativo» (nei confronti del quale i tempi vengono considerati ormai maturi) il voto ai non cittadini, G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 131.

<sup>254</sup> Le norme costituzionali, in altre parole, si limiterebbero a stabilire in positivo: il legislatore ordinario non può privare i cittadini dei diritti politici (e può accordare tali diritti anche ad altri soggetti).

il legislatore vorrà): i diritti politici degli stranieri sono configurabili – alla stregua di tale interpretazione – come “potenziali diritti legislativi”<sup>255</sup>. Lo straniero, dunque, sempre che il legislatore così decida, sarà, in ipotesi, titolare di diritti dal contenuto identico rispetto a quelli che il Titolo IV della Costituzione riconosce in capo ai cittadini, ma di natura profondamente diversa, in quanto si tratterà sempre di “diritti legislativi” e non di “diritti costituzionali” (di semplici facoltà e non di situazione giuridiche soggettive costituzionalmente garantite).

Peraltro, nulla impedisce che il legislatore, pur non ritenendolo necessario (imposto dalla Costituzione), preferisca, per ragioni di opportunità politica o in ossequio alla volontà di garantire costituzionalmente la titolarità da parte dello straniero, seguire le vie del procedimento aggravato<sup>256</sup>. Una tale soluzione – pur non essendo in quest’ottica necessaria – potrebbe, ad esempio, presentare il vantaggio, da un lato, di una maggior garanzia per lo straniero e, dall’altro, di permettere, attraverso una più ponderata ed estesa valutazione (con maggior soddisfazione magari anche dei sostenitori delle ragioni contrarie all’estensione), un superamento più consapevole anche degli argomenti sostanziali contro l’estensione della titolarità; una tale scelta, tuttavia, potrebbe anche indicare la forza sostanziale delle ragioni della riserva ai cittadini dei diritti politici, che si imporrebbero anche senza il sostegno dell’argomento formale<sup>257</sup>.

---

<sup>255</sup> Parzialmente differente è l’impostazione di chi (come A. BARDUSCO, *L’ammissione del cittadino ai partiti*, Ist. Edit. Cisalpino, Milano-Varese, 1967, pp. 127 ss.) considera i diritti politici e, nel caso di specie, la libertà di partecipazione ad un partito politico, un diritto costituzionalmente tutelato per il cittadino ed una mera libertà di fatto sottoponibile in ogni momento ad una restrizione da parte del legislatore ordinario per lo straniero. Tale prospettiva immagina il diritto politico come un diritto legislativo dello straniero, in quanto è nella facoltà del legislatore ordinario limitarlo (non vi è una tutela costituzionale), ma non lo costruisce – sembra – come un *potenziale* diritto legislativo, bensì come un diritto “originario” dello straniero: lo straniero gode del diritto (come legislativo) anche a prescindere da un previo intervento legislativo.

<sup>256</sup> M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all’integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 1992, p. 586, si riferisce, ad esempio, alla possibilità di intervento del legislatore ordinario ed anche di quello costituzionale (configurato, per l’appunto, possibile, ma non un passaggio necessario per il godimento da parte degli stranieri dei diritti politici); peraltro, pur godendo nel secondo caso lo straniero dei diritti politici come diritti costituzionali e non solo legislativi, permarrebbe comunque – secondo Luciani – anche in questo caso una differenza con i diritti politici dei cittadini che sarebbero collocati su un piano più elevato, distinguendo fra diritti costituzionali fondamentali e diritti costituzionali *sic et simpliciter* (nel caso, ad esempio, del diritto di voto previsto dal Trattato di Maastricht, Luciani nota come «gli stranieri, cittadini dell’Unione, possano pretendere il riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo tanto alle elezioni amministrative che a quelle europee», ma che, «pur essendo un diritto soggettivo fondamentale sul piano comunitario, il diritto di voto non è... in grado di essere qualificato nello stesso modo sul piano costituzionale statale», in quanto «i trattati assistiti dalla “copertura” di cui all’art. 11 Cost., pur potendo derogare alla Costituzione, non operano mai sul suo stesso piano, sicché non possono modificare la tavola di valori che la Costituzione disegna»); M. CUNIBERTI (*La cittadinanza. Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1997, p. 429) ritiene «sufficiente» l’intervento del legislatore ordinario, anche se osserva che, se pur non in seguito all’esistenza di un principio costituzionale, ma come «semplice scelta di opportunità del legislatore», «per eliminare i dubbi ... potrà essere opportuna l’adozione al riguardo di una legge costituzionale o di revisione costituzionale».

<sup>257</sup> Ad esempio A. CIANCIO, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quad. cost.*, 2002/1, che sembra ritenere necessaria la legge di revisione costituzionale, evidenzia come, anche ritenendo «l’insufficienza del riferimento testuale ai soli cittadini per escludere dall’esercizio di diritti fondamentali gli stranieri», i

Al di là di queste considerazioni, l'ipotesi in esame consente al legislatore ordinario di bilanciare e valutare gli argomenti di carattere sostanziale legati al connubio ("naturale", costitutivo rispetto allo Stato e conforme al tradizionale concetto di popolo e di esercizio della sovranità popolare) fra diritti politici e cittadinanza, così come, dal canto opposto, quelli legati alla corrispondenza fra partecipazione sociale e partecipazione politica o all'inveramento dello straniero come "piena" persona umana<sup>258</sup>. La discrezionalità del legislatore nell'estensione dei diritti politici – tentando di costruire questa impostazione (pur non condividendola)<sup>259</sup> – pare potersi configurare sia come una discrezionalità libera sia anche, eventualmente, come "indirizzata" (ma non vincolata o obbligata). Il legislatore, cioè, nel valutare, a chi, e come, estendere l'esercizio dei diritti politici, potrebbe (dovrebbe?) tener conto, ad esempio, della funzione, della natura dei diritti politici, del principio democratico (elementi che potrebbero essere valutati, in ipotesi, nell'ambito di un controllo di ragionevolezza da parte della Corte costituzionale), oppure, invece, il legislatore potrebbe semplicemente utilizzare i cosiddetti "indirizzi" alla stregua di argomenti che entrano nel gioco della valutazione politica o, al più, in una valutazione (sempre politica) di "correttezza costituzionale", nel senso soprattutto di maggiore o minor aderenza ai valori costituzionali.

Come autorevole esponente della tesi che considera inesistente una preclusione di principio all'attribuzione dei diritti politici agli stranieri, in primo luogo, si può citare Hans Kelsen, il quale afferma che «i diritti politici non devono essere necessariamente riservati ai soli cittadini» e che «l'ordinamento giuridico nazionale può concedere i diritti politici a non-cittadini»<sup>260</sup>; la forma con il quale l'«ordinamento giuridico nazionale» può estendere la titolarità – in mancanza di indicazioni contrarie da parte dell'Autore – pare possa essere (anche) quella della legislazione ordinaria.

L'Autore austriaco nota come «i cosiddetti diritti politici sono fra quei diritti che l'ordinamento giuridico riserva di solito ai cittadini»<sup>261</sup> e non nega il legame tra cittadinanza e diritti politici (anzi, sembra definire la cittadinanza in relazione ai diritti politici)<sup>262</sup>, ma nega l'esclusività di tale legame<sup>263</sup>: nulla impedisce che «in una

---

«caratteri dei diritti politici ... riempiono di contenuti anche sostanziali il limite soggettivo posto dalla lettera della Costituzione» (p. 64), e, considerando i differenti valori costituzionali in gioco, o l'evoluzione del concetto di cittadinanza verso la residenza, immagina «una sapiente opera di bilanciamento di valori da parte del legislatore di un'ipotetica revisione costituzionale favorevole all'allargamento dei diritti politici ...» (p. 68).

<sup>258</sup> Oltre che, ovviamente, – certo non ultime – ragioni di opportunità (o semplice strumentalità) politica.

<sup>259</sup> Come già anticipato e come si vedrà meglio in seguito, si ritiene preferibile la prospettiva del necessario riconoscimento (costituzionale) allo straniero stabilmente residente dei diritti politici.

<sup>260</sup> Vedi H. KELSEN, *General Theory of Law and State*, Cambridge, 1945, trad. it. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Etaslibri, Milano, 1994, p. 241.

<sup>261</sup> H. KELSEN, *Teoria generale*, cit., p. 240.

<sup>262</sup> I diritti politici, invece, sono – in estrema sintesi – i diritti che «vengono generalmente definiti come quei diritti che conferiscono al loro possessore una influenza nella formazione della volontà dello Stato» e la loro «caratteristica essenziale» è individuata nel «conferire all'individuo la possibilità giuridica di partecipare alla creazione o all'esecuzione delle norme giuridiche» (considerazione da cui, fra l'altro, discende la constatazione che nel moderno Stato rappresentativo, «il principale diritto politico è il diritto di voto, cioè il

democrazia radicale» si affermi – contrariamente a quel che accade «di solito» - «la tendenza ad allargare il più possibile la cerchia di coloro che possiedono diritti politici», per cui, «in particolari circostanze», tali diritti possono venir accordati<sup>264</sup> «anche agli stranieri, qualora, ad esempio, abbiano la loro residenza permanente nel territorio dello Stato»<sup>265</sup>.

Lo scardinamento del rapporto esclusivo fra diritti politici e cittadinanza è intimamente legato alla considerazione che la cittadinanza non è necessaria per l'esistenza dello Stato; si stempera, cioè, l'assolutezza di alcuni argomenti sostanziali fondanti il retroscena – come visto – delle posizioni più rigide. Mentre, tradizionalmente, uno degli elementi fondamentali dello Stato, il cosiddetto elemento personale, è costituito dal popolo, inteso come insieme dei cittadini, per cui il riconoscimento dei diritti politici agli stranieri, stravolgendo il concetto di cittadinanza (privandolo del suo contenuto essenziale), e, di conseguenza, anche quello di popolo, è suscettibile di mettere in crisi la sussistenza dell'elemento personale dello Stato come storicamente concepito e di revocare in dubbio l'esistenza stessa dello Stato; per Kelsen, essenziale per la vita dello Stato è semplicemente la presenza di individui: cittadini con diritti politici o sudditi senza diritti politici o stranieri con diritti politici, non importa.

«L'esistenza di uno Stato dipende dall'esistenza di individui i quali sono soggetti al suo ordinamento giuridico, ma non dall'esistenza di “cittadini”»; «se la natura giuridica della cittadinanza consiste nel fatto che essa è la condizione di taluni obblighi e diritti, si deve allora osservare che nessuno di essi è indispensabile per un ordinamento giuridico del genere di quello che designiamo come Stato»<sup>266</sup>. Ciò trova conferma nel fatto che «vi sono esempi storici di Stati nei quali non esiste alcuno di questi obblighi e diritti»: «è solo nelle democrazie, ad esempio, che i cittadini hanno diritti politici. In una autocrazia gli individui soggetti all'ordinamento giuridico non partecipano alla sua creazione; la grande massa del popolo è politicamente priva di diritti. Per usare la distinzione di Rousseau, essi sono *sujets* ma non *citoyens*. Poiché gli individui sono in questo caso soltanto “sudditi”, la differenza fra coloro che sono cittadini, e quindi possiedono diritti politici, e coloro che cittadini non sono, e quindi non possiedono diritti politici, è quasi senza importanza»<sup>267</sup>.

---

diritto di partecipare alla elezione dei membri del corpo legislativo e di altri funzionari dello Stato»; H. Kelsen, *Teoria generale*, cit., p. 240).

<sup>263</sup> Il che, al di là del dubbio se per l'estensione della titolarità sia sufficiente la legge ordinaria o occorra la legge costituzionale (come si è detto, il punto non è esplicitamente chiarito da Kelsen), induce ad annoverare la tesi in esame fra quelle che considerano possibile estendere i diritti politici agli stranieri.

<sup>264</sup> L'utilizzo di termini come «concessi» o «accordati» induce a supporre che di per sé i diritti politici siano riconosciuti ai soli cittadini (o, quantomeno, «di solito», generalmente), e solo come possibilità, ovvero non in via di principio, ad ogni individuo stabilmente residente sul territorio dello stato.

<sup>265</sup> H. Kelsen, *Teoria generale*, cit., p. 246.

<sup>266</sup> H. Kelsen, *Teoria generale*, cit., p. 246.

<sup>267</sup> H. Kelsen, *Teoria generale*, cit., p. 246. L'importanza della cittadinanza risulta ridotta, parimenti, anche nel caso dell'attribuzione dei diritti politici agli stranieri, riducendosi la differenza fra cittadini e non cittadini. In conclusione, quindi – secondo Kelsen - «l'istituto giuridico della cittadinanza è di maggiore importanza nei rapporti fra gli Stati che non all'interno di uno Stato», in quanto nel primo caso «uno Stato il



Oggi, la posizione per cui lo straniero non è di per sé titolare dei diritti politici costituzionalmente sanciti, ma “può esserlo” con un semplice intervento del legislatore ordinario, incontra il favore della dottrina che, muovendo dal dato costituzionale, indaga sulla titolarità dei diritti politici.

Molto chiara sul punto è, ad esempio, la posizione di Massimo Luciani, che in più occasioni sottolinea come «quello che è escluso... è che lo straniero possa *pretendere*, già sulla base della Costituzione vigente, l’attribuzione dei diritti politici in quanto diritti fondamentali, non che questi gli siano comunque, sulla base di una scelta legislativa discrezionale, conferiti»<sup>268</sup>.

L’Autore, in primo luogo, argomenta la superabilità del dato testuale, citando la giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>269</sup>, e, in secondo luogo, rileva la presenza di un nesso, di una riserva dei diritti politici ai cittadini, ma non ritiene di doverne inferire un’esclusione assoluta degli stranieri dalla sfera dei diritti politici, bensì solo un’esclusione per così dire parziale: gli stranieri non possono godere «dei diritti politici *come diritti fondamentali* (inviolabili)»<sup>270</sup>.

Ad una tale conclusione Luciani giunge partendo dall’esame della giurisprudenza costituzionale e, in particolare, dalla constatazione «che la Corte respinge senza esitazioni la tesi dottrinale secondo cui *tutti* i diritti inviolabili sarebbero attribuiti anche agli stranieri», per cui «non basta... accertare quali diritti la Costituzione qualifichi – anche implicitamente - inviolabili (e sono davvero molti) per identificare le situazioni soggettive di vantaggio garantite agli stranieri, ma occorre scavare più in profondità, per verificare se quei diritti siano esplicitamente o implicitamente riservati ai cittadini»<sup>271</sup>.

Ora, pur non soccorrendo molto in questa opera di approfondimento<sup>272</sup>, il giudice costituzionale, tuttavia, in una sentenza<sup>273</sup>, accoglie il principio dell’esclusione degli stranieri dal godimento di quei diritti che sono intimamente connessi allo *status activae civitatis*, e cioè dei diritti essenzialmente politici<sup>274</sup>, e non tanto in relazione alla formulazione degli articoli del Titolo IV della Costituzione (argomento letterale), ma in

---

cui ordinamento giuridico non stabilisca una speciale cittadinanza, e quindi non contenga nessuna norma concernente l’acquisto e la perdita di tale *status*, non sarebbe in grado di assicurare la protezione diplomatica a nessuno dei suoi sudditi contro la violazione dei loro interessi da parte di altri Stati» (*ibidem*).

<sup>268</sup> M. LUCIANI, *La Costituzione*, cit., p. 586.

<sup>269</sup> «Il solo dato certo che emerge dalla giurisprudenza ... è che il giudice costituzionale ritiene irrilevante il dato testuale», come è «implicitamente dimostrato dal riconoscimento della spettanza allo straniero della libertà di circolazione (che l’art. 16 Cost. attribuisce espressamente al solo cittadino)» (M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, in *Riv. critica di dir. priv.*, 1992, p. 226; e, ugualmente, in ID., *La Costituzione*, cit., p. 585).

<sup>270</sup> M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri*, cit., p. 225, e, ugualmente, in ID., *La Costituzione*, cit., p. 586.

<sup>271</sup> M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri*, cit., p. 224.

<sup>272</sup> Il giudice costituzionale si mostra generalmente «reticente, tacendo del tutto sui criteri da seguire» (M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri*, cit., p. 224).

<sup>273</sup> L’Autore si riferisce soprattutto alla sentenza della Corte costituzionale n. 11 del 1968 (su cui vedi, per più approfondite osservazioni, quanto si osserverà *infra*).

<sup>274</sup> M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri*, cit., p. 225; fra i diritti essenzialmente politici, Luciani cita in particolare il diritto di elettorato attivo e passivo e la libertà di associarsi in partiti politici.

considerazione di un criterio di tipo sostanziale, che rimanda al nesso tradizionale fra diritti politici e cittadinanza: i diritti politici sono, *per la loro stessa natura*, riservati a chi possiede lo *status* di cittadino, rappresentandone l'attribuzione più significativa.

La Corte, però, sembra voler preservare la concezione del diritto politico come diritto (inviolabile) del cittadino (e non dell'uomo), non l'attribuzione della posizione giuridica soggettiva connessa ai vari diritti politici (si riferisce cioè all'esclusione dal godimento dei diritti politici solo come diritti fondamentali); quindi, - afferma Luciani - «nulla esclude ... che quei diritti possano essere goduti (ma appunto in quanto diritti “legislativi” o tutt'al più “costituzionali”, non mai anche “fondamentali”) se il legislatore decide di ampliare l'ambito della tutela» (come «è avvenuto con la l. 18 gennaio 1989 n. 9, che ha riconosciuto ai cittadini di altri Paesi della CEE l'elettorato passivo per le elezioni al Parlamento europeo»)<sup>275</sup>.

La posizione espressa da Luciani, recentemente, viene ripresa da Enrico Grosso, che definisce «la soluzione più equilibrata del problema», per l'appunto, quella di riconoscere i diritti politici «come diritti fondamentali per i soli cittadini», escludendo «la copertura costituzionale dell'estensione di tali diritti ai non-cittadini», ma ritenendo non vietato dalla Costituzione «il riconoscimento ai non-cittadini, o a certe categorie di essi, dei diritti politici sotto l'aspetto di meri diritti legislativi, la cui opportunità -entro l'ambito del sempre possibile controllo di ragionevolezza da parte della Corte costituzionale- resta soggetta alla valutazione discrezionale del parlamento»<sup>276</sup>.

Grosso giunge a questa conclusione prendendo in considerazione sia l'argomento letterale che l'eventuale esistenza di un principio supercostituzionale nel senso della riserva dei diritti politici ai cittadini (argomento sostanziale).

Quanto al primo punto, nota come, «dal tenore ... delle disposizioni costituzionali che tutelano i diritti politici non sembra potersi automaticamente dedurre un obbligo di esclusione dei non-cittadini dall'esercizio di tali diritti»; «esse» – infatti - «sembrano limitarsi a fondare un ambito di *garanzia costituzionale* delle libertà politiche per i cittadini italiani (con l'eventuale estensione agli “italiani non appartenenti alla Repubblica”), mentre non sembrano porre alcun vincolo alla sfera della *liceità costituzionale*, cioè all'eventualità che il legislatore decida di estendere tali libertà a altre categorie di individui»<sup>277</sup>.

Quanto ad un supposto «principio costituzionale implicito o comunque non scritto», in base al quale «l'esercizio delle libertà politiche costituirebbe un elemento qualificante e identificativo della cittadinanza dell'individuo»<sup>278</sup>, l'Autore, discostandosi dall'opinione dominante, sottolinea come «non sembra possibile identificare così strettamente e

---

<sup>275</sup> M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri*, cit., p. 225, e, similmente, cfr. ID., *La Costituzione*, cit., p. 586.

<sup>276</sup> E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, IV ed., XV, Utet, Torino, 2000, p. 175.

<sup>277</sup> E. GROSSO, *Straniero*, cit., p. 175.

<sup>278</sup> E. GROSSO, *Straniero*, cit., p. 175.

univocamente il concetto di cittadinanza con quello di partecipazione»<sup>279</sup>: «che insomma» – conclude Grosso – «la partecipazione alla società costituisca oggi un elemento tipico dello status di cittadino non significa che, al contrario, lo status di cittadino debba costituire il sostrato necessario al riconoscimento dei diritti di partecipazione»<sup>280</sup>.

Si afferma, cioè, esplicitamente, che occorre rivedere la fonte che legittima la titolarità dei diritti politici; la tesi di fondo è che «la titolarità soggettiva dei diritti politici sia da ricollegare, più che al dato giuridico-formale del possesso della cittadinanza, a quello storico-sostanziale di appartenenza ad una determinata comunità politica»<sup>281</sup>.

È un primo passo verso l'affermazione che lo straniero, in quanto appartenente alla comunità politica, *deve* essere titolare dei diritti politici?

Non manca chi – muovendo da una lettura del dato letterale non come «esclusione assoluta del non cittadino ... quanto come possibilità, sul punto, di un trattamento differenziato da parte del legislatore» - ipotizza la sostituzione del «principio di *esclusione*, tipico del modello tradizionale dello stato nazionale» con «un principio di *graduazione*», legato alla discrezionalità del legislatore, «ma al tempo stesso sempre più condizionato, nella sua attuazione, anche dal complesso intreccio degli obblighi

---

<sup>279</sup> E. GROSSO, *Straniero*, cit., p. 175: «la nozione di cittadinanza è di definizione assai complessa» e «non è possibile legare la cittadinanza a una sola dimensione concettuale, ma è necessario andare alla ricerca delle molteplici radici da cui essa ha avuto origine, fra le quali l'idea della partecipazione politica occupa uno spazio rilevante ma non certo esclusivo»; per un maggior approfondimento sul tema cfr., dello stesso Autore, *Le vie della cittadinanza*, cit., spec. cap. I.

<sup>280</sup> E. GROSSO, *Straniero*, cit., p. 175, che, di seguito, cita come «esempio concreto dell'assenza di una corrispondenza biunivoca esclusiva tra cittadinanza e partecipazione politica» lo «sviluppo dell'integrazione europea»: «ai cittadini europei è stato riconosciuto dal Trattato di Maastricht il diritto di partecipazione alle elezioni locali nello Stato in cui risiedono, anche se non ne sono cittadini», in quanto «lo status di tali cittadini troverebbe fondamento -almeno in linea di principio- nell'interesse concreto da essi manifestato a vivere in quella comunità e a esercitare quei diritti». «Si instaurerebbe insomma, tra il cittadino europeo e la comunità politica all'interno della quale egli sceglie di stabilire la propria residenza, una sorta di "contratto di cittadinanza"», con ciò aprendo la strada a quel concetto di «cittadinanza pluridimensionale» che il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 sembra aver sancito, in specie con l'affermazione che «la cittadinanza dell'Unione completa la cittadinanza nazionale, e non la sostituisce», onde risulta che «ad ogni individuo andrebbero riconosciute diverse dimensioni della cittadinanza, a seconda della sfera dei diritti di volta in volta esercitati».

<sup>281</sup> E. GROSSO, *La titolarità*, cit., p. 53. A tal proposito, *de iure condendo*, Grosso immagina che «ad esempio, non sarebbe precluso al legislatore ordinario il riconoscimento in capo ai cittadini extracomunitari che abbiano un'effettiva e stabile residenza in Italia -indice di effettivo inserimento di tali soggetti nella vita della comunità- del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali e provinciali, stante lo stretto legame che si instaura tra tali diritti di partecipazione e la residenza» (E. GROSSO, *Straniero*, cit., p. 176).

Nel senso di un ripensamento della nozione di cittadinanza, da una nozione formale («intesa come rapporto giuridico tra l'individuo e lo Stato di appartenenza»), ad una sostanziale («da intendere come *status*, come complesso, cioè, di situazione giuridiche attive e passive imputabili, attraverso il criterio della appartenenza reale della persona ad una data comunità sociale, a chiunque si trovi durevolmente legato al territorio dello Stato»), vedi, da ultimo A. CIANCIO, *I diritti politici*, cit., p. 56; l'Autrice sottolinea la tendenza verso una «strutturazione di processi di lealtà tra i membri della collettività stanziata su un determinato territorio, differenti da quelli tradizionali fondati sull'idea risalente di cittadinanza come appartenenza necessaria dell'individuo allo Stato-nazione in virtù di vincoli eminentemente di sangue, a favore dell'esaltazione del requisito volontaristico, condizione della residenza stabile e premessa di nuove forme di inserimento ...» (*ivi*, p. 62).

comunitari ed internazionali e degli impegni umanitari»<sup>282</sup>. Ora - secondo questa tesi -, nell'ambito dello sviluppo graduale della tutela e della garanzia dei diritti, sarebbe «già ... perfettamente legittimo dal punto di vista costituzionale» «il riconoscimento ai non cittadini di diritti politici (anche con lo strumento della legge ordinaria)»<sup>283</sup>.

Fra coloro che sostengono la possibilità che lo straniero sia reso titolare di diritti politici dal legislatore ordinario, originale appare l'impostazione di Alessandro Pace<sup>284</sup>.

L'Autore non prende in considerazione il cosiddetto argomento sostanziale, cioè quello che si rifà alla natura dei concetti di diritto politico e di cittadinanza; muove, invece, da una interpretazione letterale, che prescinde dalla natura dei diritti intitolati ai cittadini (non si ritiene, cioè, ad esempio, di dover interpretare in maniera diversa il dato letterale dell'intitolazione ai cittadini a seconda che si tratti di diritti di libertà o di diritti politici).

---

<sup>282</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 430.

<sup>283</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 429. Similmente, se pur con una sfumatura – pare – più “reticente” nel riconoscere l'estendibilità dei diritti politici, da ultimo, C. CORSI, *Lo stato e lo straniero*, Cedam, Padova, 2001, pp. 299-300: «purché resti rispettata la *ratio* sottesa al continuo riferimento costituzionale al cittadino [n.d.r., che l'Autrice individua nel «legame significativo con la comunità italiana»], ritengo che, anche senza una modifica a livello costituzionale, si possa giungere ad un'estensione del diritto di voto con una legge ordinaria e del diritto di petizione con modifica dei regolamenti parlamentari. Fermo restando che non vi è una garanzia costituzionale, per chi non è cittadino in ordine ai diritti politici, non mi pare che le disposizioni del titolo IV, debbano essere interpretate come vietanti l'estensione agli stranieri del diritto di voto ... Alla discrezionalità del parlamento può quindi essere riconosciuto il compito di attribuire a chi non è cittadino questi diritti; ovviamente, si dovranno richiedere determinati requisiti e si dovrà seguire una graduazione in modo da rispettare la *ratio* del titolo IV: sarebbe infatti incostituzionale una indiscriminata estensione dei diritti politici».

<sup>284</sup> Prima di Pace, ma in forma incidentale e senza riferimento specifico ai diritti politici, una tesi simile viene formulata da G. ZAGREBELSKY, *Questioni di legittimità costituzionale della l. 3 febbraio 1963 n. 69, istitutiva dell'ordine dei giornalisti*, in *Giur. cost.*, 1968, pp. 350-351. Zagrebelsky muove da tre osservazioni: a) anche nell'ipotesi di diritti attribuiti a «tutti» (nel caso di specie si discuteva dell'art. 21 Cost.), non si tratta necessariamente di diritti propri anche dello straniero, «perché si deve ancora determinare il sostantivo da ritenere sottinteso a quella formula (tutti gli uomini ovvero tutti i cittadini?)»; b) occorre tener presente l'intitolazione della parte della Costituzione relativa ai diritti («diritti e doveri dei cittadini»), in quanto ciò, «anche senza voler attribuire valore precettivo alle intitolazioni, rappresenta un criterio direttivo per le interpretazioni»; c) non bisogna dimenticare «che esiste una disposizione della Costituzione, l'art. 10 comma secondo, espressamente dedicata alla regolamentazione della condizione dello straniero, la quale, per evidenti ragioni sistematiche, deve essere valorizzata in sede interpretativa attribuendo ad essa un ruolo centrale nella disciplina di tutta la materia». Da queste tre premesse - e negando «la validità del principio di eguaglianza oltre la sfera comprendente i cittadini», sia che essa venga dedotta direttamente dall'art. 3 Cost. sia che venga fondata sul richiamo all'art. 2 Cost. - l'Autore trae la conclusione che i diritti di libertà garantiti al cittadino non valgono di per sé per lo straniero, pur potendo, tuttavia, «in linea di massima, la legge ordinaria ... equiparare lo straniero al cittadino».

Nulla di preciso – come anticipato – viene detto in ordine alla possibilità che l'equiparazione dello straniero al cittadino, oltre che per i diritti di libertà, valga anche per i diritti politici e, se pare di poter affermare con certezza che lo straniero è escluso dal riconoscimento diretto dei diritti politici così come da quello dei diritti di libertà (argomento *a simili*, o forse meglio ancora, se si rispetta il legame tradizionale diritti politici-cittadinanza, *a fortiori*), solo in via dubitativa si può postulare l'ammissione della liceità di un eventuale intervento legislativo volto ad estendere la sfera dei titolari cui la Costituzione riconosce testualmente i diritti politici. Una tale soluzione si potrebbe argomentare, implicitamente, dalla considerazione del “ruolo centrale” che Zagrebelsky (così come Pace) riserva all'art. 10, c. 2, Cost., e, quindi, alla previsione del ricorso alla legge ordinaria per disciplinare la condizione giuridica dello straniero (se pur in conformità delle norme e dei trattati internazionali).

La lettera della Costituzione – secondo l’Autore – induce a ritenere vincolante il riconoscimento *costituzionale* dei diritti attribuiti ai «cittadini», o compresi nel titolo «Diritti e doveri dei cittadini», solo a questi ultimi<sup>285</sup>, in accordo con l’argomento (questo di carattere sostanziale) che la Costituzione è un «“fatto politico” che vale, in linea di principio, per i soli cittadini», come lo stesso principio di eguaglianza<sup>286</sup>; peraltro, l’interpretazione letterale non comporta una assoluta esclusione dei non cittadini.

«La “condizione giuridica” (e cioè la capacità) dello straniero» - osserva Pace - «è, per espressa disposizione costituzionale, rimessa alla disciplina della legge ordinaria, “in conformità delle norme e dei trattati internazionali (art. 10 comma 2)”», onde «ne consegue che se un senso si vuol dare a questa disposizione, si deve ritenere ... che il legislatore ordinario è tuttora facoltizzato a disciplinare lo straniero a condizione di reciprocità (art. 16 preleggi)»: «ciò consente al legislatore ordinario ... di estendere agli ... stranieri il godimento dei diritti che la Costituzione riserva ai soli cittadini, ivi inclusi quelli di natura “politica” (art. 49 ss.)»<sup>287</sup>.

Viene in tal modo delineato uno *status* dello straniero che prescinde, in via di principio, da ogni considerazione inerente alla natura dei diritti e da ogni implicazione connessa alle pretese universalistiche<sup>288</sup> della definizione di alcuni diritti come diritti dell’uomo: una concezione che, senza dubbio, appare poco garantista nei confronti di ogni soggetto che non possa vantare la qualifica di cittadino<sup>289</sup>, anche se, in ipotesi, “aperta” riguardo

---

<sup>285</sup> A. PACE, *Problematica, Parte generale*, cit., p. 144, osserva come sia «poco convincente» la tesi «che, nonostante l’intitolazione della parte I della Costituzione (“Diritti e doveri dei cittadini”), ritiene che le situazioni non esplicitamente intestate ai cittadini (v. gli artt. 13, 14, 15, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 27) siano automaticamente attribuite anche agli stranieri e agli apolidi».

<sup>286</sup> A. PACE, *Problematica, Parte generale*, cit., p. 144: «in primo luogo, nell’analisi giuridica delle disposizioni costituzionali, non può essere dimenticato che la Costituzione è e resta pur sempre un “fatto politico” che vale, in linea di principio, per i soli cittadini» e, «in secondo luogo, va sottolineato che la proclamazione dell’eguaglianza (art. 3) riguarda formalmente i soli cittadini; e quindi la Costituzione medesima ammette che la cittadinanza possa giocare un ruolo diversificante nella disciplina delle situazioni giuridiche soggettive». «Né» – prosegue l’Autore - «la giurisprudenza costituzionale può essere invocata in contrario ..., perché da essa, pur affermandosi che il principio di eguaglianza si estende allo straniero, non si esclude, con esplicito riferimento all’assenza della cittadinanza italiana, “che nelle situazioni concrete non possano presentarsi fra i soggetti differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità” (sentenza n. 104/1969; v. anche le sentenze nn. 120/1967, 11/1968 e 144/1970)» (ivi, pp. 144-145).

<sup>287</sup> A. PACE, *Problematica, Parte generale*, cit., p. 145 (riguardo all’estensione dei diritti di natura politica, l’Autore ricorda la l. 18 gennaio 1989, n. 9).

<sup>288</sup> Si ricorda che Pace si riferisce alle «pregiudiziali universalistiche» definendole «solo politicamente condivisibili» (A. PACE, *Problematica, Parte generale*, cit., p. 144).

<sup>289</sup> Peraltro, se è negata, in via generale, allo straniero la titolarità dei diritti costituzionali di cui gli artt. 13 e ss., una tutela costituzionale di alcune posizioni giuridiche soggettive gli viene riconosciuta passando attraverso l’art. 10 Cost., disposizione che – a giudizio di Pace - da un punto di vista concreto, consente di configurare uno *status* dello straniero, costituzionalmente garantito, simile a quello di cui lo stesso godrebbe con il riconoscimento immediato dei diritti costituzionali. Con il riferimento all’art. 10 Cost., ritorna però anche la distinzione tra i vari tipi di diritti (di libertà, sociali, politici) e la tradizionale posizione particolare dei diritti politici, per cui, in sostanza, essi potrebbero essere attribuiti allo straniero, ma sempre come diritti legislativi, senza “copertura” costituzionale. Come osserva lo stesso Pace, infatti, «la qualità e la quantità delle norme internazionali pattizie... che tutelano in Italia la condizione giuridica del soggetto straniero e dell’apolide è tale da rendere praticamente irrilevante, *tranne che per i diritti politici* [corsivo mio] il

all'estensione dei diritti politici, non esistendo alcuna pregiudiziale di ordine concettuale in proposito.

Fra coloro che non ritengono esistente una riserva costituzionale ai cittadini dei diritti politici, si possono anche ricordare quegli Autori che, con specifico riferimento al diritto di associazione in partiti politici, affermano la possibilità che lo straniero ne divenga titolare, ma in conseguenza non di una decisione del legislatore ordinario, bensì dei partiti politici stessi, nell'espressione della loro autonomia statutaria.

Tali tesi si fondano su un'interpretazione tendente a sminuire il profilo pubblicistico presente nella natura del partito politico e, in particolare, il carattere funzionale rispetto al governo (in senso lato) dello Stato della partecipazione di un individuo ad un partito politico, concludendo quindi nel senso della legittimità dell'ammissione dello straniero ad un partito essenzialmente sulla base della considerazione che in tal modo lo straniero non influenza direttamente, o comunque non influenza in maniera rilevante, la politica nazionale. In altre parole, cioè - parrebbe quasi di poter dire - si afferma che lo straniero "può essere titolare" del diritto sancito dall'art. 49 Cost., proprio in quanto in realtà in tal modo non esercita un diritto politico, non partecipa al governo della cosa pubblica.

Esplicito in proposito è Giuseppe Biscottini, che osserva come «la *partecipazione al governo dello Stato*, che i cittadini conseguirebbero attraverso l'iscrizione ai partiti politici non va intesa nel senso che ad ogni singolo sia dato di influire sul governo della cosa pubblica attraverso l'apporto che egli dà alla vita del partito»; «il concorso», infatti, «del singolo alla determinazione della politica nazionale che consegue alla sua iscrizione ad un partito non ha alcun carattere funzionale, ed assume una portata soltanto ideologica»<sup>290</sup>. Data questa premessa – prosegue l'Autore - «non si vede come si possa negare l'ammissibilità degli stranieri, quando è notorio che la loro esclusione non implicherebbe affatto che le loro idee abbiano influenza sull'orientamento di un partito»; si tratta, in conclusione, «di problema che la legge non risolve e rimette all'autonomia statutaria»<sup>291</sup>: ma si tratta - si ricorda -, nel pensiero dei proponenti della tesi in questione, della titolarità più di un diritto di associazione, in senso ampio, che non di un diritto politico.

---

problema teorico del fondamento costituzionale della capacità giuridica dello straniero con riferimento ai diritti costituzionalmente riconosciuti (fondamento "immediato", sulla base degli art. 13 ss., ovvero "mediato" sulla base dell'art. 10)» (A. PACE, *Problematica, Parte generale*, cit., p. 146).

<sup>290</sup> G. BISCOTTINI, *I diritti fondamentali dello straniero*, in *Studi in onore di Biondo Biondi*, III, Giuffrè, Milano, 1965, p. 347; conseguentemente, l'Autore può quindi osservare come «gli stranieri ... siano privi dei diritti politici» (ivi, p. 348).

<sup>291</sup> G. BISCOTTINI, *I diritti fondamentali*, cit., p. 347. L'Autore rileva anche come «la tesi ... sostenuta sia ampiamente suffragata dalla pratica, giacché, mentre non mancano statuti di partiti che esplicitamente escludono gli stranieri, altri non contengono limitazione alcuna ed altri infine, nel definire i requisiti di ammissibilità, fanno esplicito riferimento a caratteri che accomunano il cittadino allo straniero» (pp. 347-348); più recentemente, quanto alla posizione degli statuti dei partiti sul punto, cfr. G. LA BELLA, *Immigrati e diritti politici*, in *Aggiorn. soc.*, 1991, p. 423.

Considera insussistente un «divieto per gli stranieri di partecipare alla vita dei partiti italiani e anche di divenirne dirigenti», sulla base della considerazione che si tratta di una decisione rimessa alla discrezionalità dei vari partiti politici, anche Valerio Onida<sup>292</sup>. L'apertura agli stranieri anche in tal caso non è legata alla volontà di riconoscere loro un diritto politico, ma il fondamento del ragionamento sembra piuttosto consistere nella considerazione della natura non pubblica del partito politico, riconoscendo, dunque, una sua libertà quanto alla organizzazione interna come conseguenza della sua irrilevanza per l'ordinamento<sup>293</sup>.

### *III.1.3. I diritti politici come diritti di partecipazione al governo del paese in cui si vive*

La tesi che lo straniero “è titolare dei diritti politici”, a livello costituzionale e senza previa revisione costituzionale, come se fosse la stessa Costituzione ad imporre un'interpretazione estensiva della lettera delle norme costituzionali sui diritti politici, incontra pochi sostenitori. È una tesi “estrema”, ma forse solo perché lotta contro le stesse potenti forze che rendono ambigui i diritti umani: *in primis* la sovranità degli Stati<sup>294</sup> (e la cittadinanza), naturali alleate di quanti vivono una determinata condizione (di privilegio) e vogliono mantenerla.

Si tratta in questo caso di riconoscimento *tout court*, non di *estensione*, con legge ordinaria piuttosto che con legge costituzionale, della sfera dei titolari dei diritti politici: l'espressione “estensione” si rivela qui inadatta, potendo tutt'al più conservare validità solo se configurata come oggetto di un obbligo costituzionale, ovverosia di una “scelta” interpretativa per così dire “necessaria”. Potrebbe cioè immaginarsi l'intervento sia di una legge costituzionale che di una legge ordinaria, ma solo in qualità di interpretazione “autentica” (a chiarimento del significato delle disposizioni costituzionali) o di attuazione del diritto (il legislatore *deve* attuare il diritto)<sup>295</sup>.

Il riconoscimento costituzionale dei diritti politici agli stranieri è legato alla considerazione che il dato testuale è irrilevante e che può o, meglio, deve, essere superato, vuoi perché si consideri che l'intitolazione ai «cittadini» debba in realtà essere intesa come a «tutti» (cittadini e stranieri) – come avviene per altre norme costituzionali<sup>296</sup>, vuoi

<sup>292</sup> Cfr. V. ONIDA, *Si può consultare*, cit., p. 5.

<sup>293</sup> V. ONIDA, *Si può consultare*, cit., p. 5, in particolare, sottolinea che «finché i partiti restano, come sono, associazioni private, riconosciute nella loro rilevanza costituzionale, ma non trasformate in organismi pubblici, il modo in cui si svolge la vita interna dei partiti è pressoché irrilevante per l'ordinamento».

<sup>294</sup> Sul rapporto fra universalità dei diritti e sovranità degli Stati, sia consentito rinviare, anche per indicazioni bibliografiche, a A. ALGOSTINO, *L'ambigua universalità*, cit., spec. parte II, cap. III.

<sup>295</sup> Non si tratta più – come configurabile nell'ipotesi precedente (discrezionalità del legislatore) – di un eventuale indirizzo costituzionale, ma di una disciplina che si potrebbe definire “costituzionalmente vincolata” (e forse anche “necessaria”, in quanto consente l'esercizio effettivo del diritto).

<sup>296</sup> Si pensi all'interpretazione, ormai prevalente, del termine «cittadini», come «tutti», nella proclamazione della libertà di associazione e riunione (per un approfondimento della questione concernente la titolarità di tali libertà, nonché per indicazioni bibliografiche, si rinvia al par. IV.2.1).

perché si inferiscano da altre norme della Costituzione dei principi che consentono o, meglio, impongono di superare il dato letterale stesso, vuoi perché dalla natura dei diritti politici (e, in particolare, dal loro legame con la democrazia) si deduca la necessità di un'interpretazione non letterale<sup>297</sup>.

I diritti politici sono, seguendo queste argomentazioni, diritti di «tutti» sul solo presupposto di un certo periodo di residenza stabile: quest'ultima, a differenza della cittadinanza, può essere considerata come un requisito strettamente connesso alla natura dei diritti politici come diritti di partecipazione alla vita della società e come diritti funzionali alla democrazia (alla costruzione di una «identità governanti-governati»)<sup>298</sup>.

La prospettiva in esame, cioè, pare più coerentemente fondarsi non – come alcune recenti proposte – in un «ripensamento» della cittadinanza valorizzando la residenza<sup>299</sup>, quanto in un abbandono della cittadinanza, che al più può venir considerata quale presunzione<sup>300</sup> di una residenza stabile.

---

<sup>297</sup> O perché si ragiona nella prospettiva universale dei diritti umani, prendendo, ad esempio, sul serio il principio di indivisibilità dei diritti, inferendone la titolarità da parte di tutte le persone umane anche dei diritti politici (sul punto, in specie in relazione alla Carta dei diritti europea, cfr. M. LA TORRE, *Diritto e politica. Indagine preliminare allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Ragion pratica*, 2002/18, p. 273, che, rilevato il principio di indivisibilità, osserva come «risulterà sempre più difficile accettare che un soggetto titolare di diritti civili e sociali ... non goda anche dei diritti politici ...»).

<sup>298</sup> Può considerarsi evidente la necessità di un certo grado di stabilità, se si osserva come l'identità governanti-governati funzioni quale rapporto bilaterale: in tanto i governati hanno il diritto di eleggere i governanti, in quanto le scelte di questi ultimi ricadono su di loro (cioè in quanto sono effettivamente «governati»); per un approfondimento sul punto si rinvia a quanto si osserverà *infra*.

<sup>299</sup> Cfr., da ultimo, A. CIANCIO, *I diritti politici*, cit., o G. COLETTA, *Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini*, in A. D'Aloia (a cura di), *Diritti e costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, che rileva, a partire soprattutto dalle modalità di partecipazione dei cittadini comunitari alle elezioni comunali, «una progressione del legame tra partecipazione e residenza e ... una regressione di quello tra partecipazione e titolarità della cittadinanza» (p. 361).

Sul «graduale affermarsi del criterio sostanziale (socio-economico) della residenza» e, in specie, sulla considerazione che l'eventuale attribuzione dei diritti politici agli stranieri (per la quale l'Autrice ritiene necessaria la revisione costituzionale) accredita «il principio della c.d. *appartenenza reale* della persona ad una comunità statale in forza del legame duraturo che questa stabilisce con il territorio», cfr. I. NICOTRA GUERRERA, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1995, spec. pp. 42-43.

In generale, nel senso del crescente peso della residenza come «condizione» del godimento di diritti, cfr., fra gli altri, G. ZINCONI, *Cittadinanza: trasformazioni in corso*, in *Filos. pol.*, 2000/1, pp. 71 ss., che rileva come «molti dei cosiddetti diritti di cittadinanza spettino non solo ai cittadini ma anche agli stranieri residenti, specie se a lungo residenti» e come «lo status di cittadino, la cittadinanza in senso giuridico, perde peso come generatrice di diritti, rispetto alla residenza» (p. 73); da ultimo, sottolinea la necessità per la cittadinanza, intesa come istituto «in grado di garantire a tutti coloro che *risiedono in modo stabile* in un territorio la pienezza dei diritti civili, sociali e politici», di «tornare alle origini per vincolarsi alla condizione di residenza», J. DE LUCAS, *Globalizzazione e immigrazione. L'immigrazione come «res politica»: diritti, cittadinanza, sovranità*, in *Teoria politica*, 2003/2-3, p. 35. Difende, invece, la distinzione fra residenza e cittadinanza, in specie in relazione al diritto di voto, G. CHIARA, *Titolarità del voto*, cit., p. 127, il quale rileva come «il «fatto» della residenza, pur di grande rilievo, necessita ... di essere obiettivato nel riconoscimento della cittadinanza, che attesta e promuove, giuridicamente, la coesione su alcuni principi cardine e, con questi, la permanenza della comunità statale».

<sup>300</sup> Presunzione superabile? ovvero, il cittadino può non essere riconosciuto titolare dei diritti politici in mancanza di una residenza stabile, di una effettiva partecipazione (da valutare ovviamente, per evitare



Solo in questo modo è configurabile una effettiva universalità: se si ripensa, infatti, la cittadinanza in collegamento con la residenza, se ne adotta una concezione non “nazionalistica” e non chiusa, ma rimane l’idea che lo *status* della persona umana non è unico. Permane, in tal caso, un criterio (magari aperto e non ancorato a parametri formali o di tipo etnico-culturali) di differenziazione tra le persone umane: la titolarità del diritto non è una semplice conseguenza dell’essere una persona umana e le persone umane sono distinte in tanti gruppi (collegati all’entità Stato).

L’interpretazione che prescinde dalla cittadinanza – che si verificherà fra breve attraverso una (ri)lettura delle norme costituzionali – consente di superare l’ambiguità dei diritti politici quali diritti universali e di procedere verso una maggiore “effettività” della democrazia, ma, come anticipato, incontra pochi assertori.

Fra coloro, in specie, che ancorano la titolarità dei diritti politici ad una partecipazione alla società e considerano fondamentale in una democrazia la corrispondenza fra residenza stabile ed esercizio dei diritti di partecipazione, è difficile incontrare dei giuristi; più facilmente invece tali ipotesi interpretative trovano spazio tra i filosofi della politica.

Michael Walzer, ad esempio, propone di riconoscere il diritto di partecipare ai «processi di autodeterminazione attraverso i quali uno stato democratico organizza la propria vita interna» a «tutti gli uomini e a tutte le donne che vivono sul suo territorio, lavorano nell’economia locale e sono soggetti alla legge locale<sup>301</sup>»; in Italia, Giovanna Zincone ritiene che «un sistema politico in cui larghe fasce di popolazione che risiedono, lavorano ed operano nel territorio non abbiano diritto al voto», «non può definirsi democratico nel senso moderno del termine»<sup>302</sup>.

Il principio democratico, in tali tesi, fornisce, da un lato, una legittimazione sufficiente per la titolarità e l’esercizio dei diritti di partecipazione alla vita politica del Paese di residenza a chiunque, e, dall’altro, un vincolo, un dovere di muovere in tale direzione (una possibilità di “fare” e un dovere di “fare”).

---

possibili abusi, secondo criteri il più possibile oggettivi)? Presunzione, comunque, *non condizione*, la cui mancanza si potrebbe rivelare ostativa.

<sup>301</sup> M. WALZER, *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*, New York, 1983, trad. it. *Sfere di giustizia*, Feltrinelli, Milano, 1987, p. 69. Simile è anche la posizione di J. H. CARENS, *Membership and Morality: Admission to Citizenship in Liberal Democratic States*, in W. R. Brubaker (a cura di), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, 1989, pp. 31 ss.

<sup>302</sup> G. ZINCONI, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, il Mulino, Bologna, 1992, p. 235 («si può quindi utilizzare il *gap* tra residenti a lungo termine e votanti come indicatore di distacco di un certo sistema dai principi democratici»); similmente, S. COLLINSON, *Europe and International Migration*, London, 1993, trad. it. *Le migrazioni internazionali e l’Europa*, il Mulino, Bologna, 1994, osserva come il fatto che «una proporzione considerevole di immigrati e di minoranze immigrate ... non è rappresentata politicamente ... fa sorgere degli interrogativi sullo stato di salute della democrazia rappresentativa in Europa occidentale» (p. 203).

Fra i pochi, invece, che argomentano la titolarità dei diritti politici da parte degli stranieri, muovendo dalla prospettiva del giurista, si può ricordare Andrea Piraino, il quale fonda la sua tesi sull'interpretazione di due specifiche norme costituzionali, caratterizzate da una «portata di carattere generale»<sup>303</sup>, gli articoli 10 e 11; mentre marginale nella sua costruzione è il riferimento alla residenza stabile<sup>304</sup>.

L'Autore afferma come, nonostante per i diritti politici non si possa «sostenere che la direttiva costituzionale sia di immediata e facile percezione», «si deve [n.d.r.: e si sottolinea l'uso del verbo «deve»] affermare che anche per questi diritti la scelta costituzionale è nel senso di attribuirne la titolarità a tutti i soggetti dell'ordinamento e quindi anche agli stranieri che per motivi di lavoro o di altre attività comunque apprezzabili si siano trasferiti nel nostro Paese»<sup>305</sup>.

Quanto sostenuto, secondo Piraino, trova conforto, in primo luogo, nella previsione costituzionale dell'istituto dell'asilo (art. 10, c. 3, Cost.), letto in relazione al principio di eguaglianza: discendendo dall'asilo il necessario riconoscimento dei diritti politici all'asilato<sup>306</sup>, per non incorrere in una situazione «assurda» e in una violazione del principio di eguaglianza, i diritti politici devono essere riconosciuti anche agli «stranieri non esiliati ma immigrati»<sup>307</sup>.

In secondo luogo, l'Autore chiama in causa – se pur forse sarebbe necessaria una maggior argomentazione sul punto – «le limitazioni di sovranità che si rendono necessarie per assicurare la pace e la giustizia fra i popoli», di cui all'art. 11 della Costituzione, in quanto suscettibili di evidenziare il superamento del principio nazionalistico e il riconoscimento dei diritti politici anche agli stranieri<sup>308</sup>.

Infine, in sostegno dell'interpretazione proposta, Piraino si rivolge, con un ragionamento *a contrario* (o, forse meglio, *ab absurdo*), agli intenti dei costituenti: «molti dei nostri costituenti se avessero negato agli stranieri il pieno riconoscimento dei diritti politici» sarebbero caduti in «una contraddizione così macroscopica da risultare insopportabile sia

---

<sup>303</sup> A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica degli "stranieri" nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, p. 998.

<sup>304</sup> Si afferma bensì che «in definitiva è certo che per la nostra Costituzione il lavoratore straniero può partecipare alla determinazione della politica nazionale, così come partecipa alla vita quotidiana e soprattutto alla produzione della ricchezza economica della nostra comunità» (A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica*, cit., p. 1000), facendo trasparire un riferimento al legame partecipazione alla società – partecipazione politica (e, forse anche, a quello doveri-diritti), ma il discorso non conosce ulteriori approfondimenti e appare quasi incidentale nel contesto argomentativo (centrato sull'art. 10, c. 3, Cost.).

<sup>305</sup> A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica*, cit., p. 998; poco chiaro appare il riferimento alle «attività comunque apprezzabili». In ogni caso pare senza dubbio più confacente, anche rispetto al riferimento al «lavoro», collegare la titolarità dei diritti politici alla residenza stabile.

<sup>306</sup> Si precisa, pur condividendo l'affermazione dell'Autore, che in dottrina non è assolutamente pacifica l'attribuzione dei diritti politici all'asilato (cfr. quanto si osserverà *infra*, cap. IV, par. IV.1.6).

<sup>307</sup> A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica*, cit., p. 1000; per un maggior approfondimento della tesi dell'Autore sul punto si rinvia a cap. IV, par. IV.1.6.

<sup>308</sup> A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica*, cit., p. 1001; criticamente, sul punto, cfr. *infra* (cap. IV, par. IV.1.7).

in considerazione della loro esperienza di esiliati ...», costretti a cercare all'estero le libertà democratiche di cui erano stati privati, sia in ragione «del loro ufficio di rappresentanti di un popolo che era costretto a registrare l'emigrazione di milioni di suoi elementi»; tale contraddizione, inoltre, «sarebbe stata ... tale da precludere ogni possibilità non solo di dare testimonianza -a livello internazionale- del rinnovato ordinamento democratico della nostra convivenza ma anche di chiedere con forza ai paesi di accoglienza il riconoscimento degli stessi diritti per i nostri concittadini ivi immigrati»<sup>309</sup>.

Si riferisce ad una norma costituzionale per configurare una estensione della titolarità dei diritti politici, anche Francesco Cerrone, il quale considera come la negazione dei diritti politici «rischia di convertirsi in una inammissibile compressione della sfera personale del cittadino straniero e dunque in una violazione dell'art. 2 della costituzione, che riconosce ad ognuno i diritti inviolabili dell'uomo»<sup>310</sup>.

Cerrone, peraltro, da un lato, sembra limitare *ex nunc* il riconoscimento della titolarità, dall'altro, la circoscrive al diritto di voto a livello locale.

L'Autore, infatti, muove dalla constatazione dei «fenomeni di elevata mobilità sociale prodotti dalle grandi migrazioni di massa dei nostri tempi», che sono forieri di implicazioni rispetto al diritto di voto, rendendo in particolare assurdo «immaginare che persone che risiedono stabilmente nel territorio dello stato, che svolgono al suo interno le proprie attività lavorative, che in esso hanno individuato il centro principale della propria sfera di interessi, non possano partecipare quanto meno al governo delle città in cui vivono e nelle quali hanno residenza allo stesso titolo dei cittadini»<sup>311</sup>.

Il diritto politico di voto, qualora sia riferito, nella presente epoca storica<sup>312</sup>, alle elezioni comunali<sup>313</sup>, viene, dunque, concepito da Cerrone - sembra di poter sintetizzare - come un vero e proprio diritto dell'uomo, come impone l'art. 2 Cost., e non solo un diritto del cittadino, come recita l'art. 48 Cost.: l'Autore, cioè, sembra configurare come “dovuto”

---

<sup>309</sup> A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica*, cit., pp. 1001-1002.

<sup>310</sup> F. CERRONE, *Identità civica e diritti degli stranieri*, in *Pol. dir.*, 1995, p. 451.

<sup>311</sup> F. CERRONE, *Identità civica*, cit., p. 451.

<sup>312</sup> La proposta muove dalla considerazione dello “stato attuale”, dunque, si propone di operare non solo in un futuro eventuale, ma a partire dal presente, con esclusione, peraltro, del passato; cfr., in particolare, il passo nel quale l'Autore afferma: «l'idea che fra tali diritti inviolabili non possano annoverarsi (ma solo per quanto riguarda gli stranieri) quelli politici *non può essere considerata un valore assoluto ed intangibile, ed è anzi matura per essere soggetta a temperamenti*, il più urgente dei quali sicuramente riguarda, appunto, il riconoscimento a tutti gli stranieri che vivono stabilmente nel territorio nazionale dell'elettorato attivo e passivo per il rinnovo dei consigli comunali e la scelta del sindaco» (F. CERRONE, *Identità civica*, cit., p. 451; corsivo mio).

<sup>313</sup> Analogo discorso secondo F. CERRONE, *Identità civica*, cit., p. 451, può essere fatto per il diritto di associarsi in organizzazioni politiche: «non si vede come il riconoscimento di un sia pur limitato diritto di voto agli stranieri possa essere disgiunto dal diritto di associarsi, insieme con i cittadini, in organizzazioni politiche»; mentre è affermato che «per quanto riguarda la partecipazione alle elezioni legislative, sembra indiscutibile che essa resta legata all'acquisizione della cittadinanza».

ex art. 2 Cost. il riconoscimento del diritto politico in questione, anche se non specifica se, eventualmente, si dovrebbe intervenire con una legge (di attuazione?).

In generale è molto sentita – come l’analisi del diritto positivo renderà evidente - la distinzione fra voto alle elezioni (amministrative) locali e voto alle elezioni politiche<sup>314</sup> e, se degli sporadici sostenitori del riconoscimento anche in capo allo straniero del diritto di voto si possono trovare, è proprio in relazione alle prime; altrettanto diffusa – sempre tra i pochi che si sono occupati dell’argomento - pare l’impostazione che si riferisce ad una titolarità del diritto in questione “al momento attuale”, al presente (ovverosia, ad una situazione che vede una massiccia presenza di stranieri stabilmente residenti sul territorio italiano), ma non al passato. In altre parole, si riconoscono gli stranieri titolari del diritto di voto (a livello locale) utilizzando un’interpretazione adeguatrice-evolutiva della Costituzione, senza effetti retroattivi<sup>315</sup>: è la situazione attuale ad imporre, se pur per evitare di violare principi o norme costituzionali, un’interpretazione della Costituzione tale da configurare come costituzionalmente “doverosa” l’attribuzione, ancorché parziale, dei diritti politici anche allo straniero.

Chiaro nel senso della necessità di innovare le forme (e i titolari) della partecipazione politica, se pur sempre solo a livello locale, è Gian Enrico Rusconi, il quale ritiene si debbano «inventare nuove regole di partecipazione alla vita pubblica della città e di tutti coloro che ci abitano, nuove regole di cittadinanza estesa», quale «modo di mettere alla prova il confronto e lo scambio fra culture», tentando di conciliare «i diritti universali, proclamati solennemente dalle nostre Costituzioni, con il mantenimento di tratti identitari originari dei cittadini immigrati e con una matura identità nazionale degli autoctoni»<sup>316</sup>.

L’Autore, in particolare, costruisce il diritto di «votare, eleggere, essere eletto» a livello locale come una implicazione della cosiddetta “cittadinanza di residenza” o *urbanité*<sup>317</sup>,

---

<sup>314</sup> La distinzione fra elezioni politiche e amministrative (della quale – come ricorda M. CUNIBERTI, *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in <http://www.forumcostituzionale.it/contributi/voto-stranieri.htm>, 18 giugno 2004 - «non vi è traccia in costituzione») appare spesso quale corollario dell’affermazione che, nel secondo caso, il diritto di voto non viene a “toccare” la sovranità riservata al «popolo»; per alcune indicazioni bibliografiche, nonché notazioni critiche rispetto a questa impostazione, cfr., da ultimo, G. COLETTA, *Verso l’estensione*, cit., spec. pp. 367 ss., cui *adde* le osservazioni che si svolgeranno *infra* (cap. IV, par. IV.1.2).

<sup>315</sup> ... quasi che, invece, se si seguisse un’interpretazione storica e “originalista” della Costituzione, la conclusione dovrebbe essere differente.

<sup>316</sup> G. E. RUSCONI, *Immigrazione in Europa. Impatto culturale e problemi di cittadinanza*, in *il Mulino*, 1992, pp. 118-119.

<sup>317</sup> Sulla “cittadinanza di residenza” cfr. anche, oltre Rusconi, C. WIHTOL DE WENDEN, *Parzialmente francesi. La prospettiva di una cittadinanza senza appartenenza nazionale*, in *il Mulino*, 1992, pp. 137 ss., che postula una nuova dinamica della cittadinanza, in grado di far fronte alla crisi di contenuto, legittimità e funzionamento che attualmente colpisce la cittadinanza stessa, osservando che «più la cittadinanza sarà fondata sulla residenza, meno escluderà dalla cittadinanza una popolazione gestita amministrativamente e più la democrazia sarà ridinamizzata alla base» (p. 141); fra gli strumenti in grado di ridinamizzare la cittadinanza, l’Autrice indica proprio anche il riconoscimento del «diritto di voto a livello locale agli stranieri residenti» (p. 142).

«del sentirsi membri della stessa città perché ci si vive insieme»: «perché chi abita, lavora, vive e contribuisce al mantenimento della comunità locale (eventualmente arricchendola con un suo peculiare apporto culturale) non dovrebbe avere il diritto/dovere di contribuire anche alla formazione delle decisioni del governo locale – dunque di votare, eleggere ed essere eletto?»<sup>318</sup>.

In tale ottica, centrale non è la questione in astratto del pieno godimento dei diritti politici, ma del riconoscimento di una sfera di “diritti di residenza”<sup>319</sup>, legati per l'appunto al concreto vivere quotidiano, all'*urbanité*, tra i quali anche i diritti di partecipazione politica a livello locale. Una proposta, dunque, quest'ultima, che non “sfrutta” tutte le potenzialità insite nella proclamazione universale dei diritti della persona umana e/o nel principio democratico, ma, come, in generale, quelle tendenti a ripensare la cittadinanza nel senso della residenza, può contribuire – specie se non rimane ancorata al livello locale e ad una separazione concettuale fra elezioni amministrative ed elezioni politiche - a modificare profondamente il concetto tradizionale di cittadinanza e la natura stessa dei diritti politici.

In altre ipotesi interpretative, invece, sono la natura e la funzione dei diritti politici a costituire l'argomento centrale della tesi che include gli stranieri fra i titolari dei (di alcuni) diritti politici.

Paolo Barile, ad esempio, se pur con una forma retorica particolare (una domanda costruita in modo da sottintendere una affermazione positiva), sembra riconoscere lo straniero titolare del diritto di petizione e di iscrizione ai partiti politici<sup>320</sup>, osservando come la lettera della Costituzione non rilevi e la questione della titolarità si giochi in particolare nell'analisi della *ratio* dell'esclusione degli stranieri<sup>321</sup>.

«Non sembra, perché non è dimostrato che per gli stranieri valga il principio generale della loro esclusione dalle situazioni attive e passive contemplate dalla costituzione sotto il titolo “dei rapporti politici”»: perché, ad esempio, «dovrebbe ritenersi che essi non ...

---

<sup>318</sup> G. E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, cit., pp. 176-177; sul tema cfr. anche, nello stesso senso, ID., *Immigrazione*, cit., spec. pp. 116 ss.

<sup>319</sup> ... ricordando come la cittadinanza di residenza costituisca anche un modo per valorizzare la condizione degli «stranieri con *status* di residenti», categoria che rappresenta il «risultato combinato della libera scelta degli interessati e della opposizione degli autoctoni/nazionali ad allargare la piena cittadinanza politica» (G. E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, cit., p. 176).

<sup>320</sup> P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953, spec. pp. 53-54. L'Autore, in opere successive, si esprime in maniera molto più dubitativa quanto al riconoscimento anche solo di alcuni diritti politici in capo allo straniero: «è evidente che non rientrano nell'area comune cittadini-stranieri i diritti “politici”, come quelli di voto, (forse) di partecipazione ai partiti politici, il diritto di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive» (ID., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984, p. 32, vedi anche *ivi*, p. 416); sembra quasi che qui l'Autore opti per l'interpretazione che configura la partecipazione degli stranieri ai partiti politici come una mera libertà di fatto.

<sup>321</sup> Si ragiona tendenzialmente su di un piano interno al diritto stesso (e alla norma costituzionale che lo sancisce), senza chiamare in causa altre norme costituzionali.

siano [n.d.r.: titolari] rispetto al diritto di iscrizione nei partiti politici?»<sup>322</sup>. Gli argomenti solitamente citati dai sostenitori di un'interpretazione restrittiva e strettamente letterale dell'attribuzione del diritto ai "cittadini" non conducono necessariamente – sostiene Barile – ad inferire l'esclusione degli stranieri: «è indubbio che una prevalenza di stranieri in qualche partito italiano sarebbe da ritenersi pericolosa per gli ordinamenti del nostro Stato. Ma l'arma che lo Stato ha per difendersi non è quella di vietare agli stranieri di iscriversi nei partiti ... bensì della espulsione, nella ipotesi che taluni di loro turbino l'ordine pubblico»<sup>323</sup>.

Gli stranieri, dunque, non rilevando il dato letterale di per sé e mancando elementi sostanziali a supporto dello stesso, non sono esclusi dalla titolarità del diritto di iscrizione ai partiti politici, così come di quello di petizione<sup>324</sup>, mentre il diritto di ammissione agli uffici pubblici ed alle cariche elettive è riservato ai cittadini, dato che il secondo comma dell'art. 51 Cost. stabilisce una deroga eccezionale (solo) a favore degli «italiani non appartenenti alla repubblica».

L'Autore ragiona prevalentemente in termini di non esclusione: ora questo si può interpretare come implicante *tout court* il riconoscimento della titolarità costituzionalmente garantita (lo straniero non è escluso, *ergo* è incluso), ma anche come mera possibilità di un riconoscimento, anche se a livello costituzionale (non vi è nulla che si opponga da un punto di vista formale e sostanziale, alla titolarità, *ergo* si può prevederla)<sup>325</sup>.

In conclusione, è difficile trovare chi sostenga in maniera chiara e senza equivoci la titolarità in capo alla persona umana dei diritti politici come categoria unitaria, proponendo una interpretazione "storica", se pur evolutiva, (come a dire, solo ora è evidente, ma nella Costituzione, *ab origine*, emerge la possibilità, o meglio la necessità, di una tale interpretazione), nella prospettiva (costituzionale) della democrazia e dei «diritti inviolabili dell'uomo»; nettamente prevalente è l'atteggiamento di chi argomenta, *pro futuro*, la possibilità di estendere – solo alcuni - diritti politici agli

---

<sup>322</sup> P. BARILE, *Il soggetto privato*, cit., pp. 53-54, conformemente, nel prosieguo, l'Autore riconosce esplicitamente che «gli stranieri sono titolari di alcune delle situazioni comprese nei c.d. rapporti politici». Sembra che Barile ipotizzi un'inversione dell'onore della prova rispetto alle argomentazioni tradizionali che muovono dal dato letterale: occorre dimostrare non che i diritti sono, nonostante l'intitolazione formale, attribuiti a «tutti», ma trovare l'eventuale giustificazione della loro riserva ai soli cittadini.

<sup>323</sup> P. BARILE, *Il soggetto privato*, cit., p. 54.

<sup>324</sup> «Perché ... non si devono considerare anche gli stranieri capaci di sottoscrivere una petizione, estendendo loro per analogia la norma dell'art. 50 C.?» (P. BARILE, *Il soggetto privato*, cit., p. 53).

<sup>325</sup> Si consideri ad esempio quanto ricordato a proposito del diritto di petizione, riguardo al quale Barile immagina una estensione per analogia dell'art. 50 Cost.: tale estensione (evidentemente a livello costituzionale) costituisce una "semplice" interpretazione dell'art. 50 o è necessario, perché possa, per così dire, entrare in vigore l'analogia, che intervenga una legge costituzionale (di interpretazione autentica?)

stranieri: una graduazione dei diritti più coerente rispetto alle ambiguità dei diritti umani<sup>326</sup> che rispetto ai diritti umani.

### **III.2. Il diritto positivo: esempi dal diritto comparato e prospettive di riforma**

Il diritto comparato, così come la maggioranza delle proposte di legge presentate, costituiscono dimostrazione della preferenza per un cammino – lento - nel senso della valorizzazione della residenza, ispirato – sembrerebbe quasi – dall'intento di diminuire alcune ambiguità (rispetto ai diritti umani o alla democrazia) via via che esse divengono sempre più evidenti (*troppo* evidenti)<sup>327</sup>. In altre parole, a fronte di flussi migratori sempre più consistenti e, in particolare, a fronte di un'immigrazione stanziata (di seconda o terza generazione), ovvero a fronte di una non trascurabile parte della società composta da non cittadini, gli stati costituzionali democratici sembrano cogliere sempre più l'incoerenza del mantenimento di una assoluta riserva ai cittadini dei diritti di partecipazione.

#### *III.2.1. Esempi dal diritto comparato*

Quanto al diritto costituzionale comparato pare un'impresa molto ardua trovare in costituzione il riconoscimento diretto in capo a stranieri, se pur stabilmente residenti da un certo numero di anni, dei diritti politici<sup>328</sup>.

Tra le Costituzioni più garantiste quanto all'attribuzione di diritti politici agli stranieri, si possono comunque citare la Costituzione irlandese del 1937, per l'ampiezza del riconoscimento del diritto di voto, e la Costituzione ungherese del 1998, per l'attribuzione diretta agli immigrati residenti del diritto di voto, se pur solo a livello locale.

Quanto alla Costituzione dell'Irlanda, occorre ricordare, in particolare, l'art. 16, c. 1.2, che, nel delineare i soggetti ai quali spetta l'elettorato attivo per la Camera dei

---

<sup>326</sup> In tema ci si permette di richiamare A. ALGOSTINO, *L'ambigua universalità*, cit.

<sup>327</sup> Questo ovviamente al di là delle ragioni politiche di più stretto respiro, come quelle che possono, ad esempio, aver da ultimo motivato in Italia Alleanza Nazionale a presentare una proposta di legge per l'estensione del voto agli stranieri (su tale proposta, cfr. quanto si osserverà *infra*).

<sup>328</sup> In argomento, cfr. G. FINOCCHIARO, *La tutela giuridica dello straniero in Italia e nei paesi europei. Normative comparate sull'immigrazione*, Maggioli, Rimini, 1996, pp. 201 ss.; E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2000-II, spec. pp. 514 ss.; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, cit., pp. 305 ss. (nonché pp. 295-298); da ultimo, G. ZINCONI, S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004/5, pp. 741 ss.

rappresentanti, si riferisce a «tutti i cittadini» e «le altre persone nello Stato determinate dalla legge ...<sup>329</sup>».

Il diritto di voto, dunque, viene solo potenzialmente riconosciuto anche a non cittadini presenti nello Stato (l'individuazione concreta dei titolari è rimessa ad un intervento del legislatore)<sup>330</sup>, ma – ed è questo l'aspetto di apertura nei confronti dello straniero che maggiormente differenzia la Costituzione irlandese - si tratta del diritto di voto alle elezioni politiche<sup>331</sup>.

Riconosceva, in generale, il diritto di voto anche al non cittadino, pur se sempre mediato attraverso un intervento del Parlamento, anche la Costituzione (transitoria) della Repubblica del Sudafrica del 1993, così come integrata dagli emendamenti del 1994<sup>332</sup>, ma di una tale titolarità non si trova più traccia nella Costituzione del 1996.

Attribuisce invece – in modo esplicito e diretto - il diritto di voto alle «persone, che non hanno la cittadinanza ungherese, residenti nel territorio della Repubblica di Ungheria», la Costituzione ungherese del 1998 (art. 70, c. 2): gli stranieri regolarmente residenti «sono titolari del diritto di voto», è loro garantito, cioè, il diritto in questione come vero e proprio diritto costituzionale, anche se - come precisa la norma costituzionale - limitatamente alle elezioni, ai referendum e alle iniziative popolari a livello locale<sup>333</sup>.

Si tratta peraltro di una statuizione isolata: prevalgono i Paesi che si limitano a prevedere in costituzione la possibilità che lo straniero sia titolare di alcuni diritti politici, rinviando

---

<sup>329</sup> ... senza distinzione di sesso, che abbiano raggiunto l'età di 18 anni e non siano considerate incapaci a norma di legge e abbiano i requisiti previsti dalla legge per l'elezione dei membri della Camera dei Rappresentanti».

<sup>330</sup> Si può comunque notare che nella Costituzione irlandese si riconosce il diritto e quindi si rinvia alla legge per la sua determinazione concreta, mentre altrove la stessa previsione del diritto è rimessa alla discrezionalità del legislatore.

<sup>331</sup> Ai sensi dell'*Electoral Act* del 1992, comunque, nella Repubblica d'Irlanda il diritto di voto alle elezioni parlamentari è riconosciuto solo ai cittadini britannici residenti in Irlanda e a tutti i cittadini europei, a condizione di reciprocità.

<sup>332</sup> Nella Costituzione (transitoria) del 1993, in particolare - accanto ad un articolo dedicato ai diritti politici (art. 21) in cui si sanciva il diritto di «ogni cittadino» di costituire un partito politico e di partecipare alle sue attività, di votare e di essere candidato in ogni ufficio pubblico elettivo -, si stabiliva, all'art. 6, che «ogni persona che sia: a) I) cittadino sudafricano, o II) non-cittadino, ma a cui sia stato concesso secondo le norme contenute in un Atto del Parlamento di esercitare il diritto di voto; b) di almeno 18 anni di età; e c) non oggetto di alcuna incompatibilità prescritta dalla legge; avrà diritto di votare nelle elezioni per l'Assemblea Nazionale, per una Legislatura provinciale o per un governo locale e nei referendum o plebisciti previsti dalla Costituzione ...»; si trattava, dunque, del riconoscimento allo straniero, se pur sempre previo intervento del legislatore, di un diritto di voto «pieno», senza distinzioni fra elezioni politiche ed amministrative. Come accennato, però, la Costituzione del 1996 non contiene alcuna norma analoga e, sancendo il diritto di voto insieme agli altri diritti politici, si limita a prevedere che «every adult citizen has the right - a) to vote in elections for any legislative body established in terms of the Constitution ...» (cap. 2, art. 19, c. 3).

<sup>333</sup> Cfr. art. 70, c. 2: «persons residing in the territory of the Republic of Hungary as immigrants who do not have Hungarian citizenship also have the right to vote in the election of the local government representatives and of the Mayor, as well as the right to participate in local referenda and popular initiatives, in accordance with the regulations of a separate law, provided that they are present in the country on the day of the election or referendum».



la determinazione concreta del diritto al legislatore e, dunque, riconoscendo lo straniero titolare di un mero diritto legislativo<sup>334</sup>.

Spesso, in tali casi, viene usato lo strumento della legge costituzionale, ma solo allo scopo di “liberare” il legislatore ordinario da un supposto preesistente divieto costituzionale<sup>335</sup>, formale o sostanziale che sia, o al più per fugare ogni dubbio circa l’esistenza o meno del divieto stesso (non, invece, per garantire costituzionalmente lo straniero).

Tali interventi, inoltre, paiono per lo più legati alla necessità di adattare l’ordinamento interno a quello comunitario, ovvero alla necessità di “aprire” il diritto di voto alle elezioni comunali ai cittadini comunitari residenti nel territorio di uno Stato membro, in ottemperanza alle previsioni del Trattato di Maastricht. Si tratta, quindi, di una “apertura” prevista, o pensata in origine, non per (tutti) gli stranieri<sup>336</sup>, ma per i “non cittadini comunitari” e, se, di fatto, ciò apre (può aprire) la strada all’estensione anche nei confronti degli stranieri *tout court*, nel contempo rivela non la volontà di concepire i diritti politici come diritti della persona umana, ma, se mai, quella di allargare i confini della cittadinanza.

Esempio di quanto detto è la Spagna, dove, riservando la Costituzione del 1978, all’art. 23, ai «cittadini» il «diritto a partecipare agli affari pubblici, direttamente o tramite rappresentanti liberamente eletti» e il «diritto ad accedere su basi di uguaglianza alle funzioni e alle cariche pubbliche», è stato, nel 1992, esperito il procedimento di revisione costituzionale per introdurre la possibilità, pur restando sempre «solamente gli spagnoli ... titolari dei diritti riconosciuti nell’articolo 23», di stabilire diversamente «attenendosi a criteri di reciprocità, con un trattato od una legge in ordine al diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali» (art. 13, c. 2, della Costituzione spagnola come emendato il 27 agosto 1992).

L’emendamento (introdotto per ottemperare alle previsioni del Trattato di Maastricht, ma utilizzabile per “coprire” una legge che estenda anche agli stranieri extracomunitari il diritto di voto alle elezioni locali)<sup>337</sup> – come anticipato - si limita a facoltizzare il

---

<sup>334</sup> In questo senso, ad esempio, l’art. 130 della Costituzione dei Paesi Bassi: «La legge può conferire il diritto di eleggere i membri del consiglio municipale e di essere membro del consiglio municipale a residenti che non abbiano la nazionalità olandese, purché rispondano almeno ai requisiti richiesti ai residenti di nazionalità olandese» (nei Paesi Bassi il diritto di voto alle elezioni amministrative è riconosciuto agli stranieri residenti da almeno cinque anni sin dal 1985).

<sup>335</sup> Vedi, in relazione alla Francia, quanto osservato da A. ROUX, P. TERNEYRE, *Principio d’eguaglianza*, cit.: «riconosciuto ai soli “cittadini di nazionalità francese” dall’articolo 3, comma 4, della Costituzione, il diritto di voto alle elezioni politiche non può dunque, salvo modifiche della Costituzione, venire esteso agli stranieri ...» (p. 386).

<sup>336</sup> A conferma di quanto detto, basti ricordare come nei Paesi che prevedono forme di partecipazione al voto spesso si riconosca o si gradui la partecipazione stessa in base alla nazionalità (in applicazione, ad esempio, vuoi del principio di reciprocità, vuoi di un passato legame coloniale).

<sup>337</sup> Cfr., ad esempio, la legge organica spagnola 11 gennaio 2000, n. 4 (*Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*), che, all’art. 6, c. 1, quasi parafrasando l’art. 13, c. 2, Cost., prevede che «los extranjeros residentes podrán ser titulares del derecho político de sufragio en las

legislatore nella disciplina della condizione giuridica dello straniero (sotto il profilo dei diritti politici)<sup>338</sup>, senza incidere sulla titolarità costituzionalmente sancita dei diritti stessi<sup>339</sup>.

Tale scelta “minima”, sia sotto il profilo delle garanzie (non costituzionali) che sotto quello dei contenuti (diritto di voto solo alle elezioni municipali), è la più seguita<sup>340</sup>, evidenziando, ancora una volta, la forza del tradizionale legame tra cittadinanza e diritti politici. La presenza di tale legame, infatti, non solo fa sì che si ritenga necessario procedere ad una revisione costituzionale, ma anche che si preferisca mantenere a disposizione del legislatore (e, quindi, in ultima istanza, nelle mani dei “cittadini” che il legislatore rappresenta) la decisione in ordine all’esercizio da parte di “altri” di diritti “propri”; in altre parole, le strategie costituzionali seguite evidenziano che i diritti politici sono concepiti nella coscienza comune (anche dei costituzionalisti) pur sempre come dei diritti dei cittadini: diritti che si possono concedere, ma non riconoscere.

In questa prospettiva si muove da ultimo il Belgio: dopo la riforma, il 10 dicembre 1998, dell’art. 8 della Costituzione con la previsione della facoltà per il legislatore di estendere il diritto di voto ai cittadini non comunitari (c. 4), la legge del 19 febbraio 2004 ha riconosciuto a questi ultimi il diritto di elettorato attivo (solo attivo) alle elezioni comunali in presenza di una residenza regolare ed ininterrotta per cinque anni (nonché previa dichiarazione di fedeltà alla costituzione e alle leggi, nonché alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali)<sup>341</sup>.

A riprova di quanto detto si possono citare anche due trattati internazionali: la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali

---

elecciones municipales en los términos que establezcan las leyes y los tratados» (attualmente, è previsto il diritto di voto degli stranieri alle elezioni comunali, stante la reciprocità, ad esempio con la Norvegia).

<sup>338</sup> E, a questo proposito, si noti, tra l’altro, come la norma in questione non vada ad incidere sul testo dell’art. 23, che tratta dei diritti di partecipazione politica, ma sull’art. 13, che tratta della condizione degli stranieri.

<sup>339</sup> Altro discorso essendo ovviamente quello della garanzia che, in casi come quello della previsione del diritto di voto per i cittadini comunitari nel Paese di residenza, può discendere dall’eventuale copertura costituzionale di trattati internazionali.

<sup>340</sup> In questa prospettiva - diritto previsto dalla legge e a livello locale - si situano anche alcuni Paesi del Nord Europa, da tempo “sensibili” alla questione del riconoscimento di diritti politici agli stranieri: in Svezia, ad esempio, dal 1976 agli stranieri residenti da tre anni è riconosciuto l’elettorato attivo e passivo per le assemblee degli enti territoriali; in Danimarca, il voto per le elezioni locali, sulla base di tre anni di residenza, è stato introdotto nel 1981; in Norvegia, dal 1982 (cfr. T. HAMMAR, *Droit de vote aux immigrés - recherches expérimentales*, Svenka Institutet, Stockholm, 1979; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, cit., p. 307).

Anche a livello di Unione europea, gli interventi più recenti riguardanti i diritti degli immigrati esprimono un generale favore per l’estensione del diritto di voto alle elezioni municipali (ed europee) agli stranieri non comunitari residenti stabilmente (cfr., ad esempio, i documenti indicati in G. ZINCONI, S. ARDOVINO, *I diritti elettorali*, cit., p. 744; per una sintesi delle competenze europee in materia di *status* dello straniero, vedi B. NASCIBENE, *Politica di immigrazione e Costituzione europea*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004/5, pp. 727 ss.).

<sup>341</sup> In tema, cfr., C. LUCIONI, Belgio. *La concessione del diritto di voto agli immigrati extracomunitari nelle elezioni comunali*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2004-II, pp. 832 ss.

(1950) e la Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (1992).

La prima, pur trattando dei diritti dell'uomo, inserisce una clausola di salvaguardia (per gli Stati, per i cittadini), nei confronti della «attività politica»: «le disposizioni degli articoli 10, 11, 14 non impediranno alle Parti Contraenti di introdurre restrizioni all'attività politica degli stranieri» (art. 16)<sup>342</sup>.

La seconda<sup>343</sup>, invece, mira a garantire, se pur solo a livello locale, la partecipazione politica degli stranieri, ma la maggior parte degli Stati non ne ha ratificato il terzo Capitolo, che riguarda proprio il voto alle elezioni locali.

### III.2.2. Prospettive di riforma

In Italia, sono varie le proposte di legge, mai approvate, che nel corso delle ultime legislature hanno espresso la volontà di riconoscere lo straniero titolare (o, potenzialmente titolare), in particolare, del diritto di voto a livello locale<sup>344</sup>.

Quanto alla forma, non sono mancate proposte di legge costituzionale<sup>345</sup>, ma nemmeno proposte di legge ordinaria con lo stesso oggetto<sup>346</sup>, mostrando un'oscillazione fra la tesi per la quale «lo straniero non è titolare dei diritti politici» e quella di chi sostiene che «lo straniero può essere titolare dei diritti politici»<sup>347</sup>.

---

<sup>342</sup> Per un commento sul punto, cfr., in specie, P. MASCAGNI, *Le restrizioni*, cit., pp. 526 ss.

<sup>343</sup> Sulla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, adottata a Strasburgo il 5 febbraio 1992, cfr., tra gli altri, P. UNGARI, *Sul voto amministrativo agli stranieri in Europa*, in *I diritti dell'uomo*, 1991, pp. 45 s.; L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 35 ss.; nonché, da ultimo, G. COLETTA, *Verso l'estensione*, cit., spec. p. 362; G. ZINCONE, S. ARDOVINO, *I diritti elettorali*, cit., pp. 742-743.

La Convenzione è stata recepita in Italia con legge n. 203 del 1994, che ha escluso dalla ratifica proprio il Capitolo C della Convenzione riguardante il «diritto di voto alle elezioni locali» (artt. 6-7); quanto, invece, agli Stati che hanno sottoscritto tale Capitolo essi per lo più già prevedevano forme di partecipazione alle elezioni locali degli stranieri.

<sup>344</sup> Alle proposte di legge (statali) sono da aggiungere varie prese di posizione a livello locale, regionale e comunale (che hanno incontrato generalmente l'opposizione del Governo); in argomento cfr. *infra* (par. III.2.3.).

<sup>345</sup> Vedi, in particolare, oltre quelle più recenti ricordate *infra*, la Proposta di legge costituzionale, d'iniziativa dei deputati Aiardi ed altri, *Modifica degli articoli 17, 18, 48, 50, 51 e 54 della Costituzione per il riconoscimento agli stranieri residenti in Italia dei diritti di riunione, associazione, petizione e di elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative*, presentata il 30 marzo 1989, in *Atti parlamentari, Camera dei Deputati*, X legislatura, n. 3777; e la Proposta di legge costituzionale, d'iniziativa dei deputati Bassanini ed altri, *Riconoscimento agli stranieri ed apolidi residenti in Italia dei diritti di riunione, di associazione e di elettorato attivo e passivo. Modifiche agli articoli 17, 18, 49, 50 e 54 della Costituzione*, presentata l'8 luglio 1994, in *Atti parlamentari, Camera dei Deputati*, XII legislatura, n. 889.

<sup>346</sup> Per alcuni esempi, cfr. *infra*.

<sup>347</sup> Tale posizione può vantare anche due precedenti a proprio sostegno: la legge 18 gennaio 1989, n. 9, Modificazione della legge 24 gennaio 1979, n. 18, per l'eleggibilità al Parlamento europeo dei cittadini degli altri Paesi membri della Comunità europea, di cui vedi spec. il primo comma dell'articolo 1; e il decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197, che ha stabilito le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del comune (italiano) di residenza per i cittadini dell'Unione europea.

Delle proposte di legge costituzionale italiane, si può sottolineare soprattutto la tendenza a riconoscere agli stranieri direttamente a livello costituzionale alcuni diritti, come quello di associarsi in partiti o quello di petizione<sup>348</sup>, e a subordinare, invece, la possibilità di esercitare il diritto di voto nelle elezioni locali ad una ulteriore iniziativa legislativa (ordinaria)<sup>349</sup>.

Si discostano da questa tendenza, se pur da due punti di vista molto distanti, le proposte – entrambe costituzionali – presentate nell’ultima legislatura, e riguardanti in maniera specifica il diritto di voto a livello locale.

La prima proposta, presentata il 20 marzo 2002<sup>350</sup>, definisce elettore «per le elezioni dei consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali» «tutti gli stranieri che hanno

---

Entrambe le fonti (primarie), infatti, con la loro semplice presenza [si ricorda, tuttavia, che la Corte costituzionale non si è mai pronunciata nel merito su tali fonti, limitandosi, nell’unico caso in cui era stata sollevata una questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge n. 9 del 1989, ad eccepire il difetto della rilevanza (Corte cost., ord. n. 316 del 1989)] sottintendono l’adesione alla concezione che nella lettera dell’articolo 48 della Costituzione non vede né un divieto assoluto né un divieto superabile solo previa modifica costituzionale, ma solo un’attribuzione positiva di un diritto, che lascia libero il legislatore ordinario di prevedere attribuzioni (anche parziali) dello stesso diritto ad altri soggetti. Ciò, in particolare, emerge con tutta evidenza nel caso del decreto legislativo n. 197 del 1996, in quanto nei confronti di tale fonte non vale l’obiezione che esclude ogni problema di compatibilità (con le norme costituzionali sui rapporti politici) dell’estensione del voto ai cittadini europei sulla base della considerazione della natura esterna rispetto all’ordinamento italiano del Parlamento europeo (il che giustificherebbe l’esclusione dell’operatività dei principi stabiliti nella Costituzione italiana e, nel caso specifico, della riserva ai cittadini italiani del diritto di voto e di eleggibilità nell’elezione degli organi rappresentativi); cfr. in proposito, quanto ricordato, tra gli altri, da G. D’ORAZIO, *Lo straniero*, cit., laddove, ricostruendo uno degli argomenti “a difesa” della legge stessa, rileva, in riferimento all’art. 51 Cost., come la legge n. 9 del 1989 si collochi al di fuori della previsione della norma costituzionale citata, dovendosi considerare tale precetto e le limitazioni dallo stesso stabilite «come riferite o riferibili esclusivamente all’elezione di organi interni dello Stato-apparato, con la conseguenza» che la riforma «può legittimamente realizzarsi con legge ordinaria, la quale non sarebbe, pertanto, *contra* ma tutt’al più *praeter constitutionem*» (p. 308).

<sup>348</sup> Quanto al diritto di associarsi liberamente in partiti cfr. l’art. 3 della Prop. cost. n. 889 del 1994 (cit. *supra*): «L’articolo 49 della Costituzione è sostituito dal seguente: “Art. 49. – Tutti hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”» (corsivo mio); quanto al diritto di petizione cfr. l’art. 4 della Prop. cost. n. 3777 del 1989 (cit. *supra*): «L’articolo 50 della Costituzione è sostituito dal seguente: “Art. 50. – Tutti i cittadini e *gli stranieri residenti sul territorio della Repubblica* possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità”» (corsivo mio).

<sup>349</sup> In questo senso cfr. l’art. 3 della Prop. cost. n. 3777 del 1989 (cit. *supra*): «All’articolo 48 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: “Il diritto di voto nelle elezioni amministrative *può essere concesso, alle condizioni previste dalla legge*, a quanti sono residenti sul territorio della Repubblica ancorché non in possesso della cittadinanza italiana”» (corsivo mio); nonché l’art. 5 (*ibidem*): «Il secondo comma dell’articolo 51 della Costituzione è sostituito dal seguente: “*La legge può*, per l’ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica e quanti residenti sul territorio della Repubblica ancorché non in possesso della cittadinanza italiana”» (corsivo mio).

<sup>350</sup> Proposta di legge costituzionale, d’iniziativa dei deputati Bulgarelli, Cento, Cima, Lion, Zanella, *Modifica all’articolo 48 della Costituzione in materia di estensione del diritto di voto per i consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali ai cittadini italiani ed agli stranieri che hanno compiuto il sedicesimo anno di età*, in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, XIV legislatura, n. 2540 (attualmente all’esame della Commissione I Affari costituzionali).

compiuto il sedicesimo anno di età<sup>351</sup>, residenti in Italia da almeno cinque anni» (art. 1), nella prospettiva di un «perfezionamento del sistema democratico»<sup>352</sup>.

La seconda proposta<sup>353</sup>, invece, introduce un “diritto a richiesta” e subordinato ad innumerevoli condizioni (art. 1), alcune delle quali di dubbia legittimità costituzionale: i cittadini non comunitari «che ne fanno richiesta» hanno diritto di voto nelle elezioni amministrative, se «soggiornano stabilmente e regolarmente in Italia da almeno sei anni», «sono titolari di un permesso di soggiorno che consente un numero indeterminato di rinnovi» (gli stranieri devono entrare e soggiornare in Italia solo se vi è bisogno della loro attività lavorativa e, in un mondo dove impera la flessibilità, devono dimostrare che questo bisogno vi sarà per sempre)<sup>354</sup>, «dimostrano di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari» (un ritorno al voto in base al censo?), «non sono stati rinviati a giudizio per reati per i quali è obbligatorio o facoltativo l’arresto» (nell’ottica che gli stranieri sono tendenzialmente tutti delinquenti, a prescindere dal fatto che un giudice abbia accertato la loro responsabilità<sup>355</sup>).

Chiaramente, in questo caso, non si è più nella prospettiva del «perfezionamento del sistema democratico», ma di fronte ad una proposta frutto di giochi politici ambientata in un *humus* culturale molto lontano dall’universalità dei diritti e dall’adesione piena ed effettiva ai valori della democrazia. «La priorità» - si legge nella relazione che accompagna la proposta - «rimane quella della nostra identità nazionale e della difesa dei suoi caratteri distintivi»; si precisa bensì che la pluralità culturale è una ricchezza, ma unitamente all’affermazione che la cultura italiana, essendo «una grande cultura», è «capace di assimilare coloro che liberamente ne accettano le leggi, i modelli e lo spirito»<sup>356</sup>.

Quanto alle proposte di legge ordinaria, esse per lo più prevedono il diritto di voto amministrativo (generalmente alle elezioni comunali e provinciali) per gli stranieri

---

<sup>351</sup> Parallelamente la proposta definisce «elettori tutti i cittadini che hanno compiuto il sedicesimo anno di età» (art. 1).

<sup>352</sup> Così la relazione che accompagna la presentazione della proposta (*Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, XIV legislatura, n. 2540, p. 1).

<sup>353</sup> Proposta di legge costituzionale, d’iniziativa dei deputati Anedda ed altri, *Riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri non comunitari*, presentata il 17 ottobre 2003 (in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, XIV legislatura, n. 4397), attualmente in corso di esame in Commissione I Affari costituzionali; nella relazione che accompagna la proposta si motiva, fra l’altro, la scelta della forma costituzionale, considerata l’unica via che non viola la Costituzione, data l’incidenza della proposta su un diritto fondamentale costituzionalmente riconosciuto. Per un primo commento a tale proposta, cfr. T. F. GIUPPONI, *Il voto amministrativo agli stranieri: verso un diritto «condizionato»?», in Quad. cost.*, 2004/1, spec. p. 128.

<sup>354</sup> Ciò al di là delle ovvie perplessità circa il fatto che gode dei diritti politici chi lavora, chi è produttivo economicamente.

<sup>355</sup> A tale notazione critica sono da aggiungere le obiezioni alla connessione fra condanna penale ed esclusione dai diritti politici.

<sup>356</sup> *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, XIV legislatura, Prop. cost. n. 4397 del 2003, p. 2.

residenti<sup>357</sup>. Tali proposte – come accennato – muovono dalla considerazione che, *rebus sic stantibus* il livello costituzionale, non esista un divieto formale o sostanziale all'estensione della titolarità dei diritti politici<sup>358</sup>: indice di una “apertura” (al di là del livello legislativo del riconoscimento del diritto)? Potrebbe anche risponderci affermativamente, senza dimenticare però che si tratta di proposte o disegni di legge non approvati, per cui si potrebbe anche sostenere che essi, con l'eccezione dei loro proponenti, rappresentano in realtà proprio un indice del fatto che la maggioranza dei parlamentari, o ritiene necessaria una legge costituzionale per superare la lettera degli artt. 48 ss. Cost., o considera la riserva dei diritti politici ai cittadini un principio super-costituzionale sottratto alla stessa revisione costituzionale.

Ciò parrebbe confermato anche dalla vicenda del disegno di legge-quadro, di iniziativa governativa, in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero, poi entrato in vigore come legge 6 marzo 1998, n. 40 (in seguito trasfusa nel testo unico 25 luglio 1998, n. 286): nel corso dell'approvazione, infatti, si è ritenuto di dover stralciare proprio la norma che prevedeva il diritto di elettorato amministrativo per gli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno sei anni nel territorio dello Stato<sup>359</sup>.

---

<sup>357</sup> Vedi, fra le altre, il Disegno di legge, d'iniziativa dei senatori Spetic e altri, *Norme di tutela dei cittadini stranieri in Italia*, 1988, in *Atti parlamentari, Senato della Repubblica*, X legislatura, n. 1272, spec. l'art. 9 (*Diritto di voto amministrativo*): «1. Ai cittadini stranieri residenti in Italia da almeno tre anni viene garantito il diritto di voto per l'elezione dei consigli comunali e provinciali e di esservi eletti, qualora ricorrano le condizioni di eleggibilità già previste per i cittadini italiani. 2. Le norme di attuazione in merito verranno proposte dal Governo entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge»; il Disegno di legge, d'iniziativa del senatore Pollice, *Norme sul soggiorno degli extra-comunitari, degli apolidi, dei nomadi e dei rifugiati politici in territorio italiano*, 1988, in *Atti parlamentari, Senato della Repubblica*, X legislatura, n. 1249, spec. gli artt. 13 (*Diritto di voto amministrativo*): «1. Agli stranieri in possesso della residenza viene garantito il diritto di voto per l'elezione dei Consigli comunali e provinciali nonché la possibilità di candidarsi e di essere eletti, qualora ricorrano le condizioni di eleggibilità previste per i cittadini italiani», e 14 (*Elezioni politiche e regionali*): «1. Con la cittadinanza si acquisisce il diritto di voto sopracitato, dopo due anni di residenza in Italia». Si noti come nell'ultima ipotesi citata la residenza stabile diventa requisito necessario anche in presenza della cittadinanza: verso un superamento della presunzione cittadinanza-appartenenza o verso una distinzione fra cittadinanza “originaria” e cittadinanza “concessa”?

<sup>358</sup> Anche se, ad esempio, nella relazione che accompagna il disegno di legge (fonte primaria) n. 1272 del 1988 (cit. *supra*) si sottolinea come, nonostante che lo si proponga, ci si rende conto «che sarà necessaria, con ogni probabilità, una legge di modifica costituzionale» per garantire «ai cittadini immigrati stabilirsi in territorio italiano anche il diritto di voto in elezioni amministrative».

<sup>359</sup> Vedi l'art. 38 del Disegno di legge del Governo, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, presentato il 19 febbraio 1997, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, XIII legislatura, n. 3240, laddove al primo comma stabilisce che «Allo straniero titolare della carta di soggiorno, per il quale ricorrono i requisiti e le condizioni stabiliti dalla legge per il cittadino, è riconosciuto l'elettorato attivo e passivo nel comune di residenza secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 5<sup>^</sup>, del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197, per i cittadini dell'Unione europea», e, inoltre, l'art. 7 dello stesso disegno di legge, laddove elenca tra i requisiti necessari per ottenere la carta di soggiorno, oltre la residenza regolare nel territorio dello Stato per almeno sei anni (poi ridotti a cinque nel testo entrato in vigore), il possesso di un certo reddito («sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari») e l'assenza di condanne o rinvii a giudizio (per taluno dei reati di cui agli articoli 380 e 381 c.p.p., che comprendono anche fattispecie di reato, per così dire, “lievi”, come il furto semplice ex art. 624 c.p.). In particolare si sottolinea come il diritto di voto (amministrativo) configurato dal disegno di legge fosse “pericolosamente” ancorato a parametri censitari e ad episodi criminosi anche semplicemente consistenti nella disposizione del giudizio,

A fronte dei dubbi sollevati sulla legittimità costituzionale della norma, specialmente in riferimento alla lettera dell'art. 48 della Costituzione, il Governo ha preferito trasferire la disposizione in questione in un disegno di legge costituzionale *ad hoc*, finalizzato ad aggiungere un quarto comma all'art. 48 Cost., con la previsione del riconoscimento del diritto di voto alle elezioni comunali e provinciali allo straniero<sup>360</sup>.

Le difficoltà incontrate da ogni proposta legislativa – anche da quelle costituzionali – volta a riconoscere, se pur solo alle elezioni locali il diritto di voto agli stranieri extracomunitari, evidenziano, oltre che la forza (come accennato più volte) del legame esclusivo cittadinanza-diritti politici, la presenza di una distinzione concettuale – prima ancora che giuridica – tra cittadini comunitari e cittadini extracomunitari.

L'approvazione delle leggi relative al voto dei cittadini comunitari e il contemporaneo stralcio delle norme relative al voto dei cittadini extracomunitari non si possono spiegare – o non si possono spiegare solo – con il ricorso all'articolo 11 della Costituzione e alla “copertura” costituzionale dei trattati e delle norme comunitarie, ma sembrano richiamare una concezione per cui i diritti politici sono i diritti propri di una comunità, caratterizzata da un'identità culturale, che appare sussistere (quantomeno in parte), o appare perlomeno più facilmente raggiungibile, con i cittadini comunitari.

### *III.2.3. Le novità a livello locale*

La considerazione anche dei cittadini extracomunitari come membri della comunità inizia comunque a farsi strada, se pur lentamente e a livello locale<sup>361</sup>. Alcuni Statuti regionali prevedono, essenzialmente in un'ottica promozionale, l'estensione del diritto di voto agli immigrati residenti: così, in particolare, gli Statuti della Toscana e dell'Emilia Romagna. Lo Statuto della Regione Toscana (in vigore dal 12 febbraio 2005, Bollettino Ufficiale Regione Toscana n. 12 dell'11 febbraio 2005), all'art. 3, c. 6, prevede: «La Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati», quello della Regione Emilia-Romagna (legge regionale 31 marzo 2005, n. 13) annovera fra gli obiettivi ai quali la Regione ispira «prioritariamente» la propria azione: «il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi, rifugiati ed

---

senza la richiesta di alcuna condanna (pur se solo di primo grado), similmente alla proposta di legge costituzionale n. 4397, recentemente presentata (cfr. *supra*).

<sup>360</sup> Disegno di legge costituzionale, *Disposizioni integrative dell'articolo 48 della Costituzione*, presentato il 25 settembre 1997, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, XIII legislatura, n. 4167: «Allo straniero è riconosciuto, anche in esecuzione di trattati e accordi internazionali, il diritto di voto nei limiti, con i requisiti e secondo le modalità stabilite dalla legge, con l'esclusione delle Camere e delle elezioni regionali».

<sup>361</sup> Per un primo riferimento, cfr., recentemente, T. F. GIUPPONI, *Il diritto di voto agli stranieri, tra “cittadinanza” e autonomie territoriali*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi>, 25 ottobre 2003, nonché ID., *Il voto agli stranieri extracomunitari: sì, no, forse...*, in *Quad. cost.*, 2004/4, pp. 849 ss.

apolidi, assicurando nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti» (art. 2, c. 1, lett. f))<sup>362</sup>.

I più "coraggiosi" nel riconoscimento dei diritti di partecipazione politica ai residenti non appartenenti all'Unione europea sono però i comuni.

Nel 2004, con deliberazione n. 105 del 27 luglio, il Consiglio comunale di Genova modifica lo Statuto della città (artt. 19, 30, 38 e 49), estendendo agli stranieri extracomunitari il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali e per quelle circoscrizionali.

Un anno più tardi (21 luglio 2005), con 34 voti a favore e 11 contrari, è il Consiglio comunale di Torino a modificare lo Statuto del comune (art. 47) introducendo il diritto di voto attivo e passivo per i cittadini non comunitari regolarmente residenti nel territorio cittadino da almeno sei anni<sup>363</sup>, limitatamente ai consigli circoscrizionali<sup>364</sup>.

Più avanzata è la delibera della giunta comunale di Ancona che, ad inizio agosto 2005, dopo che già in precedenza era stata approvata l'estensione del diritto di voto attivo e passivo ai cittadini non comunitari per l'elezione dei consigli di circoscrizione, modifica nuovamente lo Statuto (artt. 5 e 12) per estendere il diritto di voto anche nell'elezione del sindaco e del consiglio comunale.

Tali iniziative comunali, ma il discorso vale anche per quelle regionali, al di là degli accesi dibattiti politici cui hanno dato luogo, hanno incontrato l'opposizione del governo, sulla base della considerazione che competente in materia di diritti politici è lo Stato.

Il Governo impugna gli Statuti regionali<sup>365</sup>, diffida le autorità genovesi e nega (circolare n. 4 del 22 gennaio 2004 del Ministero dell'Interno) la possibilità ai comuni di intervenire

---

<sup>362</sup> In argomento, oltre la considerazione del carattere solo promozionale delle previsioni citate, occorre anche ricordare come sui «principi generali» e sulle «finalità principali» contenuti negli Statuti regionali penda la dura posizione della Corte costituzionale (sent. 2 dicembre 2004, n. 372, ma vedi anche sent. 13 gennaio 2004, n. 2) che depriva di ogni valore giuridico il loro contenuto.

<sup>363</sup> Dalle prime stime effettuate risulterebbero circa diciassette mila gli stranieri extracomunitari ammessi al voto.

<sup>364</sup> Fra le competenze delle circoscrizioni torinesi (artt. 51 e 52 dello Statuto), si annoverano, al di là di quelle delegate dal Comune: gestione attinente ai servizi di base, in specie nel settore socio-assistenziale, scolastico e parascolastico, sport e tempo libero, biblioteche decentrate, manutenzione ordinaria dei lavori pubblici.

<sup>365</sup> La Corte costituzionale, peraltro, non accoglie i ricorsi governativi: con sent. n. 372 del 2 dicembre 2004 respinge il ricorso avverso lo Statuto della Regione Toscana e con sent. n. 379 del 6 dicembre 2004 dichiara l'illegittimità costituzionale dello Statuto della Regione Emilia-Romagna solo in riferimento al terzo periodo del comma 2 dell'art. 45, mentre afferma l'inammissibilità o l'infondatezza di tutte le altre questioni (compresa quella relativa all'estensione del voto). In specifico, in relazione al diritto di voto degli stranieri, la questione, sollevata dal Governo in particolare invocando la violazione dell'art. 48 Cost. (in quanto si sarebbe lesa l'esclusività dell'appartenenza dell'elettorato dei cittadini) e della potestà esclusiva dello Stato in materia elettorale (art. 117, c. 2, lett. f) e p), Cost.), viene respinta ribadendo la facoltà delle Regioni di adottare un contenuto eventuale, fra cui gli obiettivi, il quale, peraltro, è considerato non lesivo (o non potenzialmente lesivo), in quanto - come già accennato - non ha un carattere prescrittivo e vincolante. La Corte, in sostanza, aiutata dalla formula "promozionale" scelta dalle Regioni ricordate, non si pronuncia sul merito della facoltà delle Regioni di estendere il diritto di voto; anche negli ultimi interventi (cfr. sent. n. 300 del 22 luglio 2005), il giudice costituzionale, richiamando fra l'altro la sent. n. 379 del 2004, laddove è giudicata non illegittima la norma statutaria dell'Emilia-Romagna che prevede il



in materia di diritto di voto; il Consiglio di Stato (adunanza Sez. I e II, 6 luglio 2005, n. 11074)<sup>366</sup> esprime parere sfavorevole circa la competenza delle Regioni e degli enti locali<sup>367</sup> ad estendere i diritti politici, anche a livello circoscrizionale<sup>368</sup>.

L'ultimo atto è l'annullamento straordinario, con D.P.R. 17 agosto 2005 (G.U. n. 205 del 3 settembre 2005), «per illegittimità e a tutela dell'unità dell'ordinamento», della delibera del consiglio di Genova del 27 luglio 2004.

Si tratta solo di un problema di rapporti fra stato centrale ed enti territoriali autonomi, di un questione attinente alla competenza della fonte? Nulla da obiettare che la garanzia dei diritti fondamentali, fra i quali quelli politici, debba rispettare il principio di eguaglianza e competa innanzitutto allo stato. Si può però notare che tale garanzia non rappresenta una facoltà dello stato, bensì un suo preciso dovere; in questo senso, gli interventi degli enti locali, pur con tutte le loro limitazioni, sopperiscono al mancato e (secondo quanto qui si sostiene) doveroso intervento statale<sup>369</sup>.

L'attuazione dei principio costituzionali, *in primis* quello democratico, è un preciso dovere delle istituzioni: i comuni, al di là delle particolari ragioni di opportunità politica, mostrano di averne maggior consapevolezza, se pur con tutte le incongruenze, in parte intrinseche, derivanti dal loro ambito di competenza, in parte legate ai timori di concedere troppo dei “propri” diritti e dei propri spazi (come nel caso della scelta di limitare il voto ai consigli circoscrizionali). Le realtà locali mostrano di essere consapevoli dell'impossibilità di continuare a tollerare il gap esistente fra cittadini che partecipano alla vita del territorio e cittadini che partecipano alla gestione del territorio. Forse non gioca

---

diritto di voto di tutti i residenti nei referendum regionali, respingendo la censura di illegittimità costituzionale degli artt. 6 e 7 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5, i quali disciplinano le forme di partecipazione degli stranieri nella Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, riferendo la presenza di un criterio di favore nella disciplina statale (D. lgs. n. 286 del 1998) per la partecipazione dei cittadini stranieri soggiornanti regolarmente nel Paese alla vita pubblica locale, non si pronuncia sulla questione attinente al godimento di diritti politici in senso stretto da parte degli stranieri ma motiva in specie in relazione al riparto di competenze fra Stato e Regioni (considerando gli articoli citati attuazione delle disposizioni statali che prevedono forme di partecipazione e, quindi, lungi dall'invadere materie attribuite in via esclusiva allo Stato).

<sup>366</sup> Per un commento sulla posizione del Consiglio di Stato, anche in relazione al parere del 16 marzo 2005 (Sez. I, n. 9771), cfr. T. F. GIUPPONI, *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al “caso Genova”*, in <http://www.forumcostituzionale.it/contributi/voto-straniero.htm>, 4 ottobre 2005 (diversamente il Consiglio di Stato si era pronunciato in precedenza: sez. II, 28 luglio 2004, n. 8007).

<sup>367</sup> L'ordinamento statale è il «solo competente»; lo Stato potrebbe invero delegare alle Regioni l'eventuale regolamentazione subordinata, ma ciò «in fatto» è da considerarsi escluso.

<sup>368</sup> Le circoscrizioni - sottolinea il Consiglio di Stato (parere citato, 6 luglio 2005) – esercitano funzioni pubbliche, specie in quanto delegate dal Comune, e le loro deliberazioni sono «a tutti gli effetti atti del comune» e partecipano alla natura di questi ultimi; «le stesse attribuzioni in materia di partecipazione e consultazione non sembrano ... estranei all'ufficio pubblico del quale è investita la circoscrizione».

<sup>369</sup> ... quasi che comuni e regioni, mancando una legge statale che chiarisca i termini della (necessaria) estensione dei “tradizionali” titolari dei diritti politici, agiscano in ottemperanza ad un principio che, sicuramente, non è meno fondamentale di quello dell'unità dello stato, ovvero il principio democratico? Una sorta di “disobbedienza civile”, difesa con il riferimento all'autonomia locale e ottemperante a principi fondamentali?

tanto la volontà politica astratta di ottemperare a principi costituzionali e all'opzione democratica, ma la spinta di una realtà di fatto che rende ineludibile la questione della presenza sempre maggiore di "cittadini" esclusi dal "loro" governo.

Lo stato, con il duro disconoscimento delle aperture a livello locale, mostra di rifiutare la strada della gradualità, che invero genera discriminazione e può anche far apparire il diritto come un semplice privilegio *octroyé* da alcuni consigli illuminati, ma allora deve saper cogliere e dare risposta ad una esigenza che non è solo degli enti locali, ma risponde a precisi dettami costituzionali.

## CAPITOLO IV

### UNA (RI)-LETTURA DELLE NORME COSTITUZIONALI: LO STRANIERO (STABILMENTE RESIDENTE) *DEVE ESSERE* TITOLARE DEI DIRITTI POLITICI?

*Sommario.* IV.1. I principi costituzionali. IV.1.1. L'articolo 1, c. 1: il principio democratico; IV.1.2. L'articolo 1, c. 2: il principio della sovranità popolare; IV.1.3. L'articolo 2: il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo; IV.1.4. L'articolo 3: il principio di eguaglianza e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese; IV.1.5. L'articolo 6: la tutela delle minoranze; IV.1.6. L'articolo 10, c. 3: l'asilo come tutela dell'«effettivo esercizio delle libertà democratiche»; IV.1.7. L'articolo 11 e il consenso alle «limitazioni di sovranità»; IV.2. I diritti di libertà (e i diritti politici). IV.2.1. Le libertà di riunione e di associazione: il valore del riferimento letterale ai «cittadini» negli articoli 17 e 18; IV.2.2. Gli articoli 48, 49, 50 e 51: il riferimento letterale ai «cittadini», gli italiani non appartenenti alla Repubblica e il voto dei cittadini all'estero. Rinvio; IV.3. I doveri costituzionali. IV.3.1. La corrispondenza fra diritti e doveri: «essi partecipavano solo in senso negativo delle libertà atenesi»; IV.3.2. L'articolo 52: la difesa della Patria è “sacro dovere” solo del cittadino?; IV.3.3. L'articolo 53 e il principio “no taxation without representation”; IV.3.4. L'articolo 54: la fedeltà alla Repubblica e l'osservanza della Costituzione e delle leggi; IV.4. Osservazioni conclusive

Il riconoscimento in capo allo straniero dei diritti politici – si è detto – potrebbe considerarsi come una logica implicazione del principio democratico e del loro riconoscimento quali diritti della persona umana, ma in opposizione ad una tradizione forte e consolidata che lega indissolubilmente diritti politici e cittadinanza.

Gli articoli 48 e seguenti della Costituzione che attribuiscono i diritti politici ai cittadini devono essere letti come una affermazione dell'adesione all'impostazione tradizionale o, in realtà, la Costituzione, in altre norme, consente (o, meglio, impone) una interpretazione non letterale, conforme alla prospettiva dei diritti della persona umana e ai canoni della democrazia?

Dai lavori dell'Assemblea Costituente, come si è visto, non emergono indicazioni dirimenti, ma l'affiancarsi di due concezioni dei diritti politici: come strumento della democrazia (impostazione coerente con l'orizzonte dei diritti universali) e come attributo della nazionalità (concezione tradotta nella riserva ai cittadini).

Dalle norme costituzionali, in particolare dai principi costituzionali, quali indicazioni è possibile trarre? quali sono gli argomenti che la Costituzione italiana - come insieme

unitario dei fondamenti del patto sociale, per cui le singole norme (anche quelle sui diritti politici) devono essere lette alla luce delle altre norme e, in specie, dei principi costituzionali - può fornire sulla questione della titolarità dei diritti politici?

#### IV.1. I principi costituzionali

##### IV.1.1. L'articolo 1, c. 1: il principio democratico

«L'Italia è una Repubblica democratica ...», così recita l'art. 1, c. 1, della Costituzione, esplicitando uno dei principi fondamentali, quel principio che riassume e «racchiude in sé, in germe, gli altri»<sup>370</sup>. Dalla proclamazione della democrazia come valore fondante, quali implicazioni si possono dedurre per la titolarità dei diritti politici?

“Democrazia” è un termine di significato incerto<sup>371</sup>, un «concetto ideale assai generale, la cui molteplicità di significati ... concede spazio ... infine a tutto ciò che è ideale, bello e simpatico»<sup>372</sup>. È impossibile dare una definizione di democrazia in poche parole senza cadere in inevitabili banalità; occorrerebbe quantomeno abbozzare i possibili contenuti, *modus procedendi*, diritti, che il concetto di democrazia chiama (può chiamare) in causa, distinguere fra democrazia degli antichi e dei moderni, fra democrazia sostanziale e procedurale e/o formale e riempire di significato queste formule, evidenziare come la democrazia si evolva (si deve evolvere?) in relazione al contesto socio-economico-culturale (o anche tecnologico), il che può condurre a discorrere non di democrazia, ma di democrazie.

Occorrerebbe ragionare sulla democrazia elettronica<sup>373</sup>, la neodemocrazia e la postdemocrazia<sup>374</sup>, ma, senza pretesa di discutere della “democrazia”<sup>375</sup>, si può qui

<sup>370</sup> C. MORTATI, *Istituzioni*, I, cit., p. 152.

<sup>371</sup> In questo senso, C. MORTATI, *Art. 1*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 5.

<sup>372</sup> C. SCHMITT, *Dottrina*, cit., p. 296.

<sup>373</sup> Sul tema, anche per ulteriori indicazioni, vedi, con atteggiamento critico e diffidente (particolarmente attento al rischio che la democrazia elettronica, più che aumentare la partecipazione politica, costituisca in realtà una «totalitarian democracy»), A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Dir. soc.*, 1995/3, pp. 399 ss.; sempre criticamente sulla «democrazia dei sondaggi», che «non è strutturalmente una democrazia», cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il «crucifige» e la democrazia*, Einaudi, Torino, 1995, pp. 113 ss.

<sup>374</sup> Per un riferimento al paradigma «neodemocratico» e «postdemocratico», cfr. A. MASTROPAOLO, *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2001-IV, pp. 1612 ss.; C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

<sup>375</sup> Recentemente, nel vasto catalogo degli scritti sulla democrazia, vedi N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984; R. DAHL *Democracy and his Critics*, New Haven, 1989, trad. it. *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma, 1990; G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1969; ID., *Democrazia. Cosa è*, Rizzoli, Milano, 1993; A. LIIPHART, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 1988; R. GATTI, *Democrazia in transizione*, agrilavoro edizioni, Roma, 1997 (che si sofferma su una ricostruzione critica dell'idea di “democrazia”, attraverso l'analisi del pensiero di alcuni Autori, a partire da Schumpeter e dagli esponenti della *political science*, che criticano il significato “classico”, “etimologico” della democrazia, per una lettura “realistica” del concetto di regime democratico); A. D'Atena, E. Lanzillotta (a cura di), *Alle radici della democrazia. Dalla polis al dibattito costituzionale contemporaneo*, Carocci, Roma, 1998, e, *ivi*, in particolare il saggio di E. LANZILLOTTA,

adottare una prospettiva molto più limitata e muovere da una nozione minima, che, nella sua formulazione più semplice, può essere racchiusa nell'espressione "identità di governati e governanti"<sup>376</sup>, intesa come necessario rapportarsi del governo (di chi governa) alla volontà di chi è governato, ovvero traducibile nella nota locuzione "governo del popolo", *in nuce* nelle varie definizioni di democrazia sin da Platone<sup>377</sup>.

Ovviamente non è assolutamente indifferente per la democrazia stessa, o, quantomeno, per la sua connotazione, verificare le modalità con le quali viene garantito il "governo del popolo", il raccordo fra governati e governanti, o la presenza di garanzie per le minoranze in una democrazia rappresentativa, o la tutela di determinati diritti (quasi) coesenziali rispetto ad una democrazia effettiva, quali la libertà di manifestazione del pensiero o quella di associazione<sup>378</sup>.

Se si considera, peraltro, la presenza dei diritti o di poteri neutrali o di qualsivoglia limite alla sovranità popolare, si adotta già *una* concezione di democrazia, che, se può non qualificarsi come sostanziale, è comunque una democrazia procedurale "ricca"

---

*Sulla formazione del concetto di democrazia* (pp. 17 ss.); A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003; L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

<sup>376</sup> L'espressione richiama, in particolare, C. SCHMITT, *Dottrina*, cit., p. 307 («identità dei dominanti e dei dominati, dei governanti e dei governati, di quelli che comandano e di quelli che ubbidiscono»), ma anche, fra gli altri, per tutti, H. KELSEN, *Essenza*, cit., p. 51; C. MORTATI, *Art. I*, cit., p. 5.

<sup>377</sup> PLATONE, *Politico*, 291-291a (trad. it. Laterza, Bari, 1997, pp. 100-101), fra i primi ad usare il termine (come ricordato nelle note al testo di Platone citato, precedentemente il termine si può ritrovare in Pindaro, *Pitiche* II, 86-88 e, in maniera compiuta, nel "dibattito sulle costituzioni" riferito da Erodoto III, 80-82), intorno al 360 a.C., scriveva della «δημοκρατία» come del «τοῦ πλήθους ἀρχή», il potere della moltitudine; Platone, in specie – come è ben noto – distingueva due forme di democrazia, a seconda che il potere si eserciti o meno rispettando le leggi [PLATONE, *Politico*, 302-302a (trad. it., cit., pp. 132-133), nonché 292-292a (trad. it., cit., pp. 102-103)]: «dal potere dei molti noi allora, attribuendo un unico nome, abbiamo posto la democrazia come semplice; ora viceversa dobbiamo porre che anch'essa è duplice ... non diversamente dalle altre [n.d.r.: costituzione regale e tirannica, aristocrazia e oligarchia], anche se neppure il suo nome è doppio: esercitare il potere seguendo le leggi o contro le leggi è comunque cosa possibile sia per questa che per le altre» (per una interessante ricostruzione della democrazia nell'antica Grecia, cfr. L. CANFORA, *La democrazia*, cit., pp. 31 ss.).

Con un salto di due millenni, si può poi ricordare Jean Jacques Rousseau, «forse il più importante teorico della democrazia» (H. KELSEN, *Essenza e valore*, cit., p. 41), il quale definisce la democrazia quella forma di governo nella quale il corpo sovrano affida «il deposito del governo a tutto il popolo o alla maggior parte del popolo» (J. J. ROUSSEAU, *Du contrat social ou principes du droit politique*, 1762, Amsterdam, trad. it. J. J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, Rizzoli, Milano, 1986, pp. 115-116).

<sup>378</sup> A dimostrazione della difficoltà di concepire una democrazia *solo* procedurale; anche senza "aprire" la democrazia a diritti come quelli sociali (come, a chi scrive, sembra più consono rispetto all'idea di una democrazia effettiva, coerente rispetto al paradigma dell'eguaglianza sostanziale), quasi inevitabilmente essa richiama alcuni principi, come quello di eguaglianza (per la considerazione che «anche i valori procedurali sono il precipitato giuridico di valori sostanziali quali l'eguaglianza e la non violenza», cfr., fra gli altri, A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero. Linee di riflessione teorica e profili di diritto comparato come premesse a uno studio sui reati d'opinione*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 121). Non manca poi chi (recentemente, G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 2000) osserva che «i diritti e le libertà fondamentali dell'individuo sono consustanziali alla democrazia» (p. 174), «diritti naturali e democrazia (pace) si definiscono reciprocamente», i primi «debbono rivelarsi ... strumentali al funzionamento di un regime democratico» e quest'ultimo «non è neppure pensabile senza il loro riconoscimento e non è praticabile senza il loro esercizio» (p. 211).

(democrazia effettiva, piacerebbe denominarla), che si contrappone, ideologicamente, alla configurazione di una democrazia procedurale minima<sup>379</sup>.

La democrazia che trova espressione concreta nelle costituzioni contemporanee (e nel moderno costituzionalismo), la democrazia delle società complesse, è una democrazia che sembra possa qualificarsi come “procedurale ricca”<sup>380</sup>, strettamente legata ai diritti e ad una sovranità popolare che, secondo la prospettiva di una configurazione minima di democrazia, può specificarsi essenzialmente come limitata (dai diritti, dalla presenza di poteri indipendenti), mentre, nella prospettiva di una configurazione procedurale “ricca” o sostanziale, può definirsi come sovranità popolare effettiva (non solo formale).

Nell’orizzonte della democrazia odierna, peraltro, in questi ultimi anni, si assiste ad un impoverimento del carattere democratico; forse, le forme classiche della democrazia

---

<sup>379</sup> Da ultimo, per una argomentata configurazione di una democrazia procedurale minima, etichettata provocatoriamente come «democrazia senza diritti», cfr. A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, cit. L’Autrice critica ed evidenzia i rischi della «democrazia satura di diritti», delle concezioni «potenti di proceduralismo democratico», quali quelle riconducibili alla «*deliberative democracy*», in quanto «inseriscono surrettiziamente nelle procedure democratiche valori sostanziali controversi» (così, sinteticamente, a p. X); difende, invece, una configurazione nella quale i diritti sono affidati alla sovranità popolare, evitando la «traslazione di poteri dal legislatore democratico a organi non rappresentativi» (come i giudici) e il «susseguente svuotamento dello stesso principio democratico» (p. VIII).

Democrazia come struttura formale vuota e “riempita” volta per volta da una sovranità popolare onnipotente?

Non è più “democratico” imporre dei limiti (diritti, poteri indipendenti)? Non è più “democratico” un giudice non riconducibile direttamente ad un pronunciamento popolare? Non è più corretto configurarlo come strumento (democratico) di garanzia della democrazia, piuttosto che come un potere privo di legittimazione democratica?

Senza diritti, o senza l’apposizione di limiti al pronunciamento del popolo (non si utilizza di proposito il termine “sovranità popolare”, perché si ritiene possibile ipotizzare un concetto di sovranità popolare che in sé contenga dei limiti), quale democrazia è configurabile? Null’altro pare che una dittatura della maggioranza.

È più “democratico” imporre la decisione (arbitraria e totalmente discrezionale) di una maggioranza popolare contingente (se non, spesso, realisticamente – effettivamente - di chi la “manovra”) rispetto ad imporre a quella maggioranza popolare dei limiti condivisi? Si noti anche che l’imposizione dei diritti non è frutto di una qualsiasi decisione o scelta morale: i diritti (e, forse, analogo discorso si potrebbe ipotizzare per l’idea di un giudice indipendente) possono essere visti come frutto di una costruzione e stabilizzazione nel tempo e nello spazio, come condivisi dalla “maggioranza” delle persone secondo una prospettiva storicamente e spazialmente aperta (cfr., per un approfondimento, A. ALGOSTINO, *L’ambiguità universalità*, cit.).

La democrazia è “ricca” senza imporre valori (senza essere imperialista e negare sé stessa) e la sovranità popolare in sé limitata in quanto si considerano in una prospettiva di costruzione continua nel tempo e senza confini nello spazio, come concetti condivisi in un orizzonte aperto, come denominatore comune trasversale (e in quanto, ovviamente, il comune denominatore comprenda diritti e limiti). In argomento, recentemente, cfr., fra gli altri, F. VIOLA, *La democrazia deliberativa tra costituzionalismo e multiculturalismo*, in *Ragion pratica*, 20, 2003, spec. p. 39, laddove rileva come «i fautori di una democrazia deliberativa puramente procedurale ritengono che una vera e propria deliberazione debba essere libera da presupposti o da vincoli interni di carattere contenutistico ... Ma questo è irrealistico, perché ogni processo deliberativo ha sempre un punto di partenza che non è esso stesso deliberato»; per l’Autore, peraltro, «l’assunzione di presupposti contenutistici» non esclude che la democrazia sia deliberativa se i «presupposti sono a loro volta soggetti al procedimento deliberativo ...» (sulla democrazia deliberativa, cfr., da ultimo, G. Bosetti, S. Maffettone (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma, 2004).

<sup>380</sup> «Potente», la definisce A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, cit., ma si preferisce altra locuzione perché l’aggettivo «potente», in linea con il pensiero dell’Autrice, rinvia all’idea di una democrazia che in realtà non è democratica, perché imporrebbe valori (assunti, scoperti o costruiti che siano).

rappresentativa, se pur accompagnate da garanzie contro gli elementi di “dittatura della maggioranza”<sup>381</sup> che il sistema rappresentativo classico al suo stato puro trascina con sé, non sono più sufficienti, denotano una “stanchezza”, una disaffezione alla partecipazione alla vita politica, nonché spesso una inadeguatezza<sup>382</sup>, che minano la democraticità effettiva del sistema. “Rappresentativo” e “democratico” non sono due sinonimi, e se, in talune circostanze, il primo elemento può inverare il secondo, in altre, può non costituirne una garanzia sufficiente o addirittura violarlo (si pensi ad un funzionamento fortemente maggioritario)<sup>383</sup>.

Forse, oggi, dovrebbero essere creati nuovi strumenti di democrazia, in grado di darle nuova linfa, sviluppando una partecipazione più attiva e consapevole alla gestione della “cosa pubblica”, alle decisioni pubbliche<sup>384</sup>. Si potrebbe immaginare, ad esempio, in questa prospettiva, l’assunzione di forme di democrazia partecipativa (si pensi alle recenti esperienze dei bilanci partecipati o del c.d. municipalismo democratico)<sup>385</sup>, o anche la valorizzazione delle azioni di disobbedienza, qualora, ad esempio, esse mirino alla riappropriazione del potere di partecipare all’interpretazione (tendenzialmente effettiva,

---

<sup>381</sup> Si pensi, ad esempio, alla tutela della minoranza, ma anche alla presenza di poteri non direttamente riconducibili alla volontà popolare, quali i tribunali costituzionali o, nella maggior parte dei casi, le magistrature; sul tema, da ultimo, cfr. A. DI GIOVINE, *Le tecniche del costituzionalismo del '900 per limitare la tirannide della maggioranza*, in G. M. Bravo (a cura di), *La democrazia tra libertà e tirannide della maggioranza nell'Ottocento*, Atti del Convegno internazionale, 29-30 maggio 2003, Leo S. Olschki Editore, Firenze, 2004.

In senso critico sulla santificazione del popolo (prova evidente di una concezione strumentale della democrazia), G. ZAGREBELSKY, *Il «crucifige»*, cit., spec. pp. 98 ss.

<sup>382</sup> Da più parti si rileva la difficoltà della democrazia rappresentativo-parlamentare di fronte al progresso tecnologico, in particolare dell’informazione e della comunicazione, o, più in generale, alla globalizzazione (sul punto, oltre al volume di A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002, vedi, da ultimo, A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, Atti del convegno dell’Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo, Torino, Università degli Studi, 29 Marzo 2002, Giappichelli, Torino, 2005, spec. gli interventi di M. Volpi, *La diffusione della democrazia e i suoi limiti*, pp. 113 ss., e di A. Di Giovine, *Democrazie colonizzate*, pp. 345 ss.).

<sup>383</sup> Sul tema, L. CARLASSARE, in occasione di un intervento su «Forma di governo e decisione politica», Torino, 27 maggio 2002, ha notato (ricordando, fra l’altro, anche la distinzione di Crisafulli fra “rappresentativo” e “democratico”) come, con il bipolarismo e la neutralizzazione delle minoranze, si preclude a molte domande sociali di arrivare alla sfera della decisione politica, con il rischio di intaccare la democrazia come partecipazione (la forma di governo incide sulla forma di stato); sulla crisi della democrazia rappresentativa, recentemente, vedi i vari interventi in *Democrazia e diritto*, 2003/3, *Democrazia e populismo*; in argomento, cfr. anche la riflessione sulla democrazia di M. HARDT, A. NEGRI, *Moltitudine. Guerra e democrazia nel nuovo ordine imperiale*, Rizzoli, Milano, 2004, i quali, ad esempio, sottolineano come «occorre inventare altre forme di rappresentanza, o forse, altre forme di democrazia che superino il concetto stesso di rappresentanza» (p. 294); da ultimo, cfr. G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in <http://www.costituzionalismo.it>, 24 maggio 2005, il quale suggerisce, per rilegittimare la rappresentanza, di riscattarla dal populismo e dalle manipolazioni derivanti dall’«ideologia della personalizzazione e privatizzazione del potere e della monocrazia, anche se elettiva», nonché di iniettarle «dosi forti di partecipazione».

<sup>384</sup> Si dovrebbe tener conto inoltre delle esigenze di una società multiculturale o, forse meglio, “diversamente” multiculturale rispetto al passato.

<sup>385</sup> Da ultimo, sulla democrazia partecipativa come forma più “intensa” di democrazia, cfr. B. de Sousa Santos (a cura di), *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Città Aperta Edizioni, Troina (En), 2003; in tema si possono inoltre ricordare anche esperienze quali i *Caracoles* e le Giunte di Buon Governo zapatisti.

evolutiva o, se si vuole, radicale), alla tutela e alla messa in opera di valori costituzionali<sup>386</sup>.

Ma ora, non è di questo che si intende discutere: agli stranieri, infatti, tradizionalmente, vengono negati i classici diritti di partecipazione della democrazia rappresentativa; al di là, cioè, della critica nei confronti di tale *modus vivendi* della democrazia, prendendo atto che essa oggi costituisce la forma predominante di estrinsecazione della democrazia stessa, si può notare come gli stranieri ne siano esclusi.

Rispetto a tale significato (minimo, e se si vuole, magari, anche non sufficiente) di democrazia, è coerente l'esclusione degli stranieri? Ovvero, muovendo dalla Costituzione, una interpretazione letterale degli articoli 48 e seguenti nel senso della riserva ai cittadini dei diritti politici, rispetta la *ratio* del principio democratico, quale si traduce nel significato attualmente prevalente?

In altre parole, se si assume che la democrazia, come traduzione del riconoscimento della partecipazione al governo di chi al governo è soggetto, ovvero, della partecipazione alla vita politica del Paese a chi in quel Paese vive, postulando un legame fra soggezione alle regole e partecipazione alla adozione delle regole stesse (fra partecipazione alla società e partecipazione politica), implica allo stato attuale, quantomeno<sup>387</sup>, la titolarità dei diritti politici (quale strumento per la realizzazione della democrazia rappresentativa, nonché degli istituti di democrazia diretta costituzionalmente previsti): la riserva di tali diritti ai cittadini è suscettibile di vulnerare la democrazia?

La democrazia postula un diritto di partecipazione politica, il quale, oggi, – anche se non senza critiche – è garantito in primo luogo<sup>388</sup> attraverso i diritti politici quali il diritto di voto (alle elezioni politiche e amministrative, ai referendum), il diritto di petizione, il

---

<sup>386</sup> Si pensi alle azioni condotte per fermare i c.d. convogli della morte, in nome del principio pacifista sancito nell'art. 11 della Costituzione: esercizio diretto, se pur "anomalo", di una partecipazione alla vita politica del Paese, riappropriandosi dei valori fondanti la comunità politica, reclamando un diritto di partecipazione attiva, al di là delle forme spesso percepite come ormai sclerotizzate e inadeguate della democrazia rappresentativa; C. DE FIORES, *Uso e abuso del popolo sovrano nella vicenda costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Democrazia e diritto*, 2003/3, p. 33, osserva come sono i movimenti che «si sono rivelati in grado di arginare la deriva autoritaria del sistema», con la spontaneità, l'autorganizzazione, l'impegno laddove si è soggetti della propria azione, anche nelle «frange più radicali e «disobbedienti» del movimento *new global*», che si richiama alla costituzione e a valori giuridici superiori contro la supposta illegalità della maggioranza. F. BIONDO, *La disobbedienza civile tra testimonianza ed efficacia*, in *Ragion pratica*, 2005/24, analizzando alcuni esempi "classici" di disobbedienza (*in primis* quello di Gandhi), definisce la disobbedienza civile come «una particolare modalità di partecipazione politica», che viola «alcune norme di un ordinamento giuridico in modo pubblico, manifesto, al fine di modificare in tutto o in parte l'ordinamento stesso» (p. 119).

Sul tema, recentemente, cfr. H. ZINN, *Disobbedienza e democrazia*, il Saggiatore, Milano, 2003; T. SERRA, *La disobbedienza civile. Una risposta alla crisi della democrazia?*, Giappichelli, Torino, 2002; G. BRONZINI, *Disobbedire, disobbedire, disobbedire. Quando contraddire le leggi costruisce democrazia*, in *Global*, 2003/01, spec. p. 27.

<sup>387</sup> Si ribadisce: non è assolutamente escluso, anzi, facilmente, la democrazia implica anche altri contenuti.

<sup>388</sup> Senza entrare nella sopraccennata discussione se la democrazia, e la stessa modalità di partecipazione politica attraverso i "classici" diritti politici, possa essere concepita (o trovare attuazione) a prescindere da altri diritti, come la libertà di manifestazione del pensiero o quella di associazione, o anche i diritti sociali.



diritto di associazione in partiti politici; tali diritti, oggi, paiono indissolubilmente legati al principio del suffragio universale: solo se *tutti* sono titolari dei diritti politici un Paese può dirsi democratico<sup>389</sup>. Il suffragio universale è, cioè, comunemente ritenuto lo strumento attraverso il quale attuare il “governo del popolo”, l’identità governanti-governati, ovvero, in sostanza, - si ripete: non necessariamente in senso pieno, ma come contenuto minimo (non per questo obbligatoriamente sufficiente) - la democrazia<sup>390</sup>.

L’obiettivo è garantire che tutti coloro che partecipano alla comunità possano partecipare attraverso il suffragio universale (indirettamente, tramite la rappresentanza) al “governo” della comunità stessa: tradizionalmente coloro che partecipano alla comunità sono i cittadini, per cui si riconoscono i diritti politici a «*tutti* i cittadini»; in presenza, però, di stranieri stabilmente residenti, che partecipano alla comunità, ma non al suo “governo”, non si può asserire che l’obiettivo non è raggiunto<sup>391</sup>?

La Costituzione italiana sancisce il principio democratico e riconosce il diritto di voto a «tutti i cittadini, uomini e donne» (art. 48); la dottrina maggioritaria, anche se non più monolitica, sostiene un’interpretazione letterale, identificando i “governati”, cioè coloro che hanno diritto di eleggere i “governanti”, con i cittadini. È sufficiente, oggi, in un Paese dove una percentuale sempre più significativa degli individui che vi vivono e lavorano sono “stranieri”, riconoscere il suffragio universale ai soli cittadini? Oppure, in tal modo, il suffragio non è (o non è più) in realtà universale?

Non viene forse meno, quando viene negata ad individui che partecipano stabilmente alla vita della società la possibilità di contribuire a determinare le regole che reggono la società stessa, l’identità fra governanti e governati? E, conseguentemente, vulnerata la democrazia?<sup>392</sup>

---

<sup>389</sup> Il suffragio universale, peraltro – può giovare ripetere il concetto, – non è *la* democrazia, ma una forma di democrazia, magari criticabile, magari la più “facile” o l’unica possibile in società complesse, se si vuole, il “minimo”, e, comunque, quale che sia il giudizio, la forma (più diffusa) che oggi assume la democrazia; non necessariamente però per aversi democrazia è sufficiente il riconoscimento del suffragio universale.

<sup>390</sup> Cfr., per tutti, H. KELSEN, *Teoria*, cit., p. 299: «è proprio della natura della democrazia che il suffragio sia universale».

<sup>391</sup> Non si discute qui della titolarità dei diritti politici da parte degli stranieri come persona umana, ma della titolarità quale implicazione della democrazia (al di là anche della questione se la democrazia sia oggetto o meno di un diritto umano).

<sup>392</sup> M. WALZER, *Sfere di giustizia*, cit., p. 67: il «potere politico ... non può essere esercitato democraticamente senza il continuo consenso di chi vi è soggetto, e vi sono soggetti tutti gli uomini e tutte le donne che vivono nel territorio ...». Nello stesso senso, cfr. R. A. DAHL, *On Democracy*, 1998, trad. it. *Sulla democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2000: «per essere democratico, il governo di uno stato deve soddisfare quel requisito [l’universalità del suffragio, o verosia la “piena inclusione”], ciò significa che «il corpo dei cittadini in uno stato democraticamente governato deve includere tutte le persone soggette alle leggi dello stato eccetto coloro che sono di passaggio e coloro che si sono dimostrati incapaci di badare a se stessi» (p. 83); insiste sulla “massima estensione”, F. LANCHESTER, *Voto*, cit., p. 1107: elemento essenziale per valutare «la democraticità degli ordinamenti costituzionali contemporanei» è «l’estensione massima del diritto di voto ai componenti dell’aggregato»; vedi anche T. HAMMAR, *Droit de vote*, cit., che osserva - a proposito della riforma che nel 1975 ha esteso in Svezia il diritto di voto nelle elezioni comunali e regionali agli stranieri residenti da almeno tre anni - come «la Suède s’est déparée du principe traditionnel selon lequel seuls les citoyens suédois avaient droit de vote et étaient éligibles» e come «ce revirement trouve sa principale raison d’être dans les exigences mêmes de la démocratie: ceux qui travaillent dans le pays, qui

In un'ottica di interpretazione evolutiva, ma anche "originalista"<sup>393</sup>, del principio democratico i "governati" cui spetta eleggere i "governanti" (e che possono, a loro volta, essere eletti "governanti") dovrebbero essere tutti i soggetti che risiedono stabilmente nel territorio della Repubblica per un determinato periodo di tempo; il criterio dovrebbe, cioè, essere, non più quello della cittadinanza, ma quello della residenza protratta nel tempo<sup>394</sup>.

I diritti politici – per attuare coerentemente il principio del suffragio universale, quale estrinsecazione minima dell'attuale *modus vivendi* della democrazia – devono essere attribuiti a tutti coloro che sono "governati" e l'individuazione dei governati per non cadere in un vuoto formalismo non può ancorarsi a dati sclerotizzati, come quelli del possesso del "titolo" di cittadino, ma mirare a garantire una effettiva corrispondenza fra partecipazione alla società (e soggezione al governo) e partecipazione politica (alla formazione del governo).

Quanto al riferimento ad un certo lasso di tempo - che potrebbe, *de iure condendo*<sup>395</sup>, essere quello della durata di una legislatura (cinque anni) - esso appare necessario proprio per rispettare la *ratio* dei diritti politici stessi, cioè la realizzazione e la garanzia della democrazia.

L'estensione, infatti, dei diritti di elettorato attivo e passivo anche nei confronti dei soggetti solo occasionalmente presenti sul territorio della Repubblica minerebbe l'identità governanti-governati, nel senso che i "governanti" risulterebbero scelti anche da "non governati", cioè da soggetti «non sottoposti agli effetti di "ricaduta" delle loro scelte attraverso le decisioni adottate dagli organi elettivi»: ciò «si tradurrebbe in un'automatica diminuzione della portata e del valore del voto dei soggetti stabilmente inseriti nella vita della comunità: voto che ... verrebbe sostanzialmente depotenziato nella sua efficacia»<sup>396</sup>.

Il riconoscimento dei diritti in questione, peraltro, dopo i cinque anni di residenza stabile, dovrebbe essere automatico, al fine di evitare la discrezionalità e le disparità di

---

contribuent à sa prospérité et à son développement, qui paient des impôts sur leurs revenus, doivent aussi être représentés dans les assemblées investies du pouvoir de décision» (p. 3); M. CHEMILLIER-GENDREAU, *Les étrangers*, cit., p. 32, laddove si mette in luce che con l'esclusione dalle decisioni di alcuni stranieri che condividono la vita di chi possiede la nazionalità e degli altri stranieri, può accadere che «cette "démocratie" ruine son propre concept, celui d'une liberté recherchée et partagée entre tous».

<sup>393</sup> L'interpretazione è evolutiva – ma si potrebbe anche parlare di "adeguamento" rispetto al principio democratico - in quanto si "conforma" l'estrinsecazione della democrazia al mutamento del contesto (sociale, in questo caso, ma analogo discorso può valere in relazione al progresso economico o tecnologico), ed è "originalista", in quanto tende ad invertere l'essenza (il nucleo, la *ratio*) del principio democratico.

<sup>394</sup> Una apertura nel senso della valorizzazione della residenza, come titolo autonomo per la titolarità dei diritti politici rispetto alla cittadinanza, – si ricorda – si è già avuta con l'attribuzione del diritto di voto e di eleggibilità nelle elezioni comunali e in quelle del Parlamento europeo ai cittadini comunitari residenti in Italia; in dottrina, sulla valorizzazione della residenza, si rinvia agli Autori citati *supra* (cap. III, spec. par. III.1).

<sup>395</sup> Generalmente, il diritto *de iure condito* (a livello comparato) o *de iure condendo* (a livello italiano) si riferisce ad un periodo di residenza stabile che varia dai tre ai sei anni.

<sup>396</sup> M. CUNIBERTI, *Politica dell'immigrazione, condizione dello straniero e garanzie costituzionali: a proposito del recente decreto legge sull'immigrazione*, in *Dir. pubbl.*, 1996, p. 484.

trattamento connesse all'attuale sistema di naturalizzazione<sup>397</sup> disciplinato dalla legge sulla cittadinanza<sup>398</sup>. Andrebbe cioè rifiutato qualsiasi ipotetico collegamento fra la titolarità dei diritti politici e la valutazione caso per caso del grado di integrazione, o meglio, di partecipazione del singolo individuo alla vita della società o della comunità politica, in quanto la mancanza di parametri obiettivi non consentirebbe di evitare possibili arbitrarietà e discriminazioni.

La titolarità da parte degli stranieri dei diritti politici – secondo questa impostazione – deve essere riconosciuta quale (necessaria) implicazione della proclamazione, nell'articolo 1, Costituzione, del principio democratico.

Tale principio, il quale - come è stato affermato - fornisce «il supremo criterio interpretativo di tutte le altre disposizioni», assumendo il «rango di supernorma»<sup>399</sup>, impone di considerare irrilevante (o di superare) la lettera dell'art. 48 Costituzione, pena la perdita di democraticità dello Stato.

La democrazia «è necessariamente ideale, utopia, mito, ma è altrettanto necessariamente realizzazione mai compiuta di quell'ideale, di quell'utopia ... è insieme e necessariamente prescrittiva e descrittiva ...», deve ristrutturarsi ed adattarsi con l'evolversi della realtà, cioè è «ancora e sempre da costruire, ovunque»<sup>400</sup>; occorre, in altre parole, «rimettere in gioco la democrazia per evitare che deperisca»<sup>401</sup>.

Proprio la storia del suffragio mostra come la democrazia consente - o meglio necessita di - continui sviluppi<sup>402</sup>; oggi può apparire assurdo riconoscere il diritto di voto agli stranieri

---

<sup>397</sup> In argomento, fra gli altri, cfr. G. ZINCONI, *Uno schermo*, cit., spec. p. 69 e pp. 74-75.

<sup>398</sup> Vedi la legge 5 febbraio 1992, n. 91 (*Nuove norme sulla cittadinanza*) [il procedimento di naturalizzazione è disciplinato agli artt. 9-10]; per un commento a tale legge, fra gli interventi di carattere generale, cfr., R. CLERICI, *Legge 5 febbraio 1992, n. 91*, in G. Alpa, P. Zatti (a cura di), *Commentario breve al codice civile. Leggi complementari*, Cedam, Padova, 1992, pp. 1761 ss.; E. GROSSO, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in *Giur. it.*, 1992, IV, pp. 320 ss.; R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Cedam, Padova, 1993; G. KOJANEC, *Nuove norme sulla cittadinanza italiana. Riflessi interni ed internazionali*, Franco Angeli, Milano, 1995 (in particolare, sulla naturalizzazione, pp. 24 ss.); S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Giuffrè, Milano, 1996.

<sup>399</sup> C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 2; *infra*, l'Autore si riferisce alla «stretta connessione che lega la qualifica di democrazia al gruppo delle norme successive alla prima, ciascuna delle quali assume, ... la funzione di svolgerla e di integrarla» (p. 7).

<sup>400</sup> P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, il Mulino, Bologna, 1991, pp. 15 e 12.

<sup>401</sup> E. BALIBAR, *Le frontiere*, cit., p. 16; occorre, prosegue l'Autore, assumere «il rischio dell'ampliamento, della definizione e dell'istituzione di nuovi diritti, che rimettono in causa antichi privilegi, o antichi diritti trasformati in privilegi». L. CANFORA, *La democrazia*, cit.: «la democrazia ... è un prodotto instabile: è il prevalere (temporaneo) dei non possidenti nel corso di un inesauribile conflitto per l'eguaglianza, nozione che a sua volta si dilata storicamente ed include sempre nuovi, e sempre più contrastati, «diritti»» (p. 332).

<sup>402</sup> Per tutti, si ricordano N. BOBBIO, *Democrazia*, in N. Bobbio, N. Matteucci (diretto da), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 1976, pp. 296 ss.: «in generale, la linea di sviluppo della D. nei regimi rappresentativi è da rintracciarsi essenzialmente in due direzioni: a) nel graduale allargamento del diritto di voto, che primariamente ristretto a un'esigua parte dei cittadini in base a criteri fondati sul censo, sulla cultura e sul sesso, si è andato estendendo secondo un'evoluzione costante, graduale e generale a tutti i cittadini d'ambo i sessi che abbiano raggiunto un certo limite d'età (suffragio universale); ... » (p. 301); V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di),

residenti così come l'altroieri appariva assurdo riconoscere il diritto di voto a tutti i cittadini maschi, o ieri alle cittadine donne<sup>403</sup>.

Mortati ricorda come i limiti «in passato apposti» all'esercizio del diritto di voto, quali, ad esempio, le condizioni sociali, la classe, il censo<sup>404</sup>, «nessun altro fondamento avevano all'infuori dell'interesse dei ceti detentori del potere che vedevano compromesso il mantenimento della posizione di egemonia, ... per effetto dell'estensione dei diritti politici ai portatori di interessi divergenti dai propri»<sup>405</sup>; oggi si potrebbe affermare che «i limiti attualmente apposti all'esercizio del diritto di voto nessun altro fondamento hanno all'infuori dell'interesse dei cittadini che vedono compromesso il mantenimento della posizione di privilegio ...». La discriminazione legata al censo è stata superata dall'uguaglianza della cittadinanza, oggi, la discriminazione della cittadinanza attende di essere superata dalla considerazione della residenza (protratta nel tempo) quale unica condizione coerente rispetto alla funzione dei diritti politici, in grado di costituire titolo di riconoscimento e, allo stesso tempo, limite<sup>406</sup>, dei diritti stessi.

#### *IV.1.2. L'articolo 1, c. 2: il principio della sovranità popolare*

La seconda parte dell'art. 1 della Costituzione specifica il carattere democratico della Repubblica, sancendo che «la sovranità appartiene al popolo ...»: cosa si intende per «popolo» e quali sono le forme di estrinsecazione della sovranità sono indubbiamente questioni che si ripercuotono sul tema della titolarità dei diritti politici<sup>407</sup>.

---

*Manuale*, cit., pp. 77 ss.: «il principio democratico ha ricevuto un riconoscimento e un'attuazione progressiva negli Stati contemporanei di tradizione liberale ... soprattutto a mano a mano che si realizzava l'allargamento del suffragio ...» (p. 108).

<sup>403</sup> Anche se, senza dubbio, non manca chi ritiene necessario distinguere fra soggetti «all'interno» e soggetti «all'esterno»: in tal senso, cfr., tra gli altri, C. SCHMITT, *Dottrina*, cit., secondo cui «l'eguaglianza che fa parte dell'essenza della democrazia si rivolge quindi solo all'interno» e «la democrazia politica non può ... basarsi sull'assenza di distinzione fra gli uomini, ma solo sull'appartenenza ad un determinato popolo ... chi non è cittadino, non entra in considerazione riguardo a questa eguaglianza democratica ... per quanto lo straniero venga trattato in modo eguale, ciò non riguarda gli affari politici ...» (p. 298).

<sup>404</sup> Cfr. F. DELPEREE, *Les droits politiques de l'étranger*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, X-1994, Paris-Aix-en-Provence, Economica-PUAM, 1995, pp. 296 ss., che, in primo luogo, nota come, in realtà, «d'un point de vue historique, la reconnaissance d'un droit de vote aux étrangers, y compris aux élections législatives» costituirà «une sorte de retour aux sources», al periodo rivoluzionario della Costituzione del 1793, quando la cittadinanza era riconosciuta a tutti coloro i quali condividevano lo stesso progetto rivoluzionario; e, in secondo luogo, si chiede se «ne doit-on pas faire bénéficier au minimum du droit de suffrage les étrangers qui participent à l'impôt en instaurant en quelque sorte un suffrage censitaire à rebours» (p. 297).

<sup>405</sup> C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 29.

<sup>406</sup> Limite – si precisa – rispetto, ad esempio, al potenziale inclusivo della democrazia o all'universalità dei diritti della persona umana.

<sup>407</sup> Fra chi rileva la centralità, per la risoluzione della questione della titolarità, della disposizione in esame, cfr., ad esempio, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., pp. 199-200: «in buona sostanza, tutti i tentativi di dimostrare la tesi della esclusione assoluta del non cittadino dalla sfera dei rapporti politici finiscono per appoggiarsi su un unico argomento centrale: sulla ricostruzione, nei termini tradizionali, della nozione costituzionale di “popolo” come “insieme dei cittadini italiani”, e sull'inerenza dei relativi diritti alla “sovranità popolare” di cui all'art. 1 comma 2 cost.» (ricostruzione che – come osserva l'Autore – «potrebbe essa stessa essere sottoposta a revisione»).

Anche solo osservando da lontano, senza soffermarsi, i due concetti di «popolo» e di «sovranità», si può derivarne *prima facie* due argomentazioni, l'una legata a “chi” costituisce il «popolo», l'altra a “che cosa” costituisce «sovranità».

Nella prima prospettiva, si può ipotizzare il seguente ragionamento: se il popolo è formato da tutti coloro che risiedono stabilmente, ne deriva che ad essi «appartiene» la sovranità e se, come sembra, i diritti politici costituiscono esercizio della sovranità, *ergo* i residenti stabilmente sono titolari dei diritti politici.

Se si muove dall'interpretazione prima proposta del principio democratico (anche senza considerare la sua “azione” sulla dizione letterale degli articoli 48 e seguenti), si *impone* la premessa del sillogismo e la titolarità dei diritti politici in capo agli stranieri (residenti) ne discende come logica implicazione. In sostanza, si ripete lo stesso discorso sostenuto a proposito del principio democratico: nell'individuazione di coloro che governano e del popolo titolare della sovranità, la residenza (protratta nel tempo) e non la cittadinanza costituisce il parametro di identificazione. Seguendo questa tesi, in realtà, il secondo comma dell'articolo 1 Costituzione non fornisce nuovi argomenti (in favore dell'interpretazione proposta), ma, essendo direttamente legato al primo – costituendone, si può dire, specificazione – è (deve) essere interpretato alla sua luce.

Diversamente si può concludere se si assume la concezione, senza dubbio tradizionalmente prevalente, che definisce il popolo in relazione alla cittadinanza: se si considera il popolo come esclusivamente composto da tutti coloro che possiedono lo *status* di cittadini e se si ritiene che il secondo comma dell'art. 1 Costituzione, specificando il primo, intervenga a chiarirne il contenuto, si sosterrà che la Costituzione ha voluto legare democrazia, sovranità popolare e cittadinanza.

Si tratta, peraltro, di una conclusione che non convince, perché, se, da un lato, può essere dedotta dalla definizione di «popolo» più diffusa, dall'altro, non rispetta, effettivamente e pienamente<sup>408</sup>, il principio democratico.

«Che cos'è questo popolo?»<sup>409</sup> è un quesito al quale sono state date risposte diverse.

Alcune definizioni – come quelle già accennate – si fondano su una assunzione, per così dire, di principio<sup>410</sup>: in questo senso, sia le tesi – come detto – prevalenti, che postulano un legame con la cittadinanza<sup>411</sup>, sia quelle – minoritarie – che derivano dalla deduzione

---

<sup>408</sup> Ora, si può anche immaginare che il principio democratico sia rispettato solo in parte, ovvero si può ipotizzare una graduazione della democrazia, distinguendo, prima di giungere alla autocrazia, una serie di tassi di democraticità: ma, di per sé, il principio democratico non implica anche un “obbligo di fare” nel senso della sua massima attuazione (quale programma che *deve* essere realizzato)? O, meglio, il principio democratico, di per sé, non possiede un significato precettivo, che quantomeno esplica la sua forza nel senso di *imporre* determinate interpretazioni?

<sup>409</sup> H. Kelsen, *Essenza*, cit., p. 51; da ultimo, sul concetto di «popolo sovrano», «a difesa della sovranità popolare», contro una sua concezione populista, formale o negatrice della sua centralità, cfr. C. DE FIORES, *Uso e abuso*, cit., pp. 11 ss.

<sup>410</sup> ... se pure diversamente fondata: in un caso, su un assunto consolidato, nell'altro, su una interpretazione (effettiva, piacerebbe chiamarla) del principio democratico.

<sup>411</sup> In questo senso, fra i molti, esplicitamente, cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 1998, che definisce «popolo» «la comunità di tutti coloro ai quali l'ordinamento giuridico statale assegna lo *status* di

dal principio democratico un criterio più inclusivo, per il quale «popolo» è l'insieme degli individui che nel territorio dello Stato vivono stabilmente<sup>412</sup> e/o che al governo dello Stato sono sottoposti (in conformità, per l'appunto, al principio democratico che vuole l'identità fra governanti e governati).

Altre definizioni, invece, si possono qualificare come *a posteriori*: appartengono al popolo, ad esempio, coloro che sono titolari dei diritti politici o, con un criterio più "reale", «coloro che effettivamente esercitano tali diritti»<sup>413</sup>.

Per così dire *a posteriori*, possono essere considerate anche le tesi che ritengono l'espressione «popolo» una formula aperta, soggetta ad interpretazione evolutiva, una di quelle clausole generali che «consentono di assicurare una continua sintesi tra disposizioni costituzionali e valori contemporanei»<sup>414</sup>. Come è stato osservato, ad esempio, «il "we the people" che ha dato solennemente vita alla Costituzione nordamericana era costituito da proprietari terrieri, bianchi e di sesso maschile», ma ciò non ha impedito «sia pure a costo di lotte aspre e sanguinose - un'effettiva estensione del principio di eguaglianza e di personalità»<sup>415</sup>.

Tale ipotesi interpretativa si presenta come compatibile con quella che definisce il popolo in relazione alla necessaria evoluzione del principio democratico parallelamente ai

---

cittadino» (p. 178); C. CERETI, *Diritto costituzionale*, cit., per il quale «popolo» è quella «comunità ... che è formata dal complesso dei cittadini» (p. 130); G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., che afferma: «coloro che compongono il popolo ... si denominano cittadini dello Stato» (p. 11); U. VILLANI, *I diritti degli stranieri*, cit., secondo il quale «nella nozione di popolo non è possibile comprendere se non i cittadini» (p. 116).

R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, pp. 159 ss., rileva anche come la nozione di popolo in questione, «assolutamente prevalente nella dottrina costituzionalistica», sia accettata implicitamente dai Costituenti (p. 163).

<sup>412</sup> In questo modo il concetto di "popolo" si avvicinerebbe a quello, tradizionalmente distinto, di "popolazione", intesa come «il complesso di tutti coloro (cittadini, stranieri, apolidi) che, in un dato momento, risiedono stabilmente sul territorio dello Stato e sono sottoposti ... alle sue leggi» (T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 183). Per la distinzione popolo-popolazione vedi, per tutti, C. MORTATI (*Istituzioni*, cit., I, pp. 121 ss.), che definisce il "popolo" come l'insieme dei cittadini, cioè di coloro che possiedono uno «*status (status civitatis)* derivante dall'organico collegamento dei singoli al territorio dello stato» (p. 122) o, con altre parole, sono legati al territorio dello stato «da uno stabile rapporto di appartenenza» (p. 124); mentre la "popolazione" è «costituita dalle varie persone fisiche, anche se diverse dai cittadini, le quali assumono il nome generico di "sudditi" in senso largo, e che possono distinguersi, a loro volta: in appartenenti a zone non comprese nel territorio ma assoggettati allo stato (come sono gli abitanti delle colonie rispetto allo stato che le possiede); in "stranieri", cioè persone viventi nello stato ma cittadini di altri stati, e in "apolidi", persone sprovviste invece di qualsiasi cittadinanza» (pp. 121-122). Alla luce di questa definizione, peraltro, se si prescinde dalla qualificazione formale di un soggetto come "cittadino", appare labile il confine tra soggetto facente parte del popolo e straniero residente stabilmente: in entrambi i casi, infatti, esiste un collegamento con il territorio e solo, in sostanza, il riferimento (tautologico) alla cittadinanza consente di comprendere se si tratta solo di persone «viventi nello stato» oppure aventi un «organico collegamento al territorio» (con la locuzione «organico» si vuole probabilmente sottolineare la pregnanza del rapporto con il territorio: ma, a meno di ricorrere a concetti quali stirpe, legami storici, o a facili pregiudizi, non è sicuramente agevole argomentare la differenza).

<sup>413</sup> H. KELSEN, *Essenza*, cit., p. 55.

<sup>414</sup> G. ROLLA, *Le prospettive dei diritti della persona alla luce delle recenti tendenze costituzionali*, in *Quad. cost.*, 1997, p. 458.

<sup>415</sup> G. ROLLA, *Le prospettive*, cit., p. 458.

mutamenti nella società: in una ipotetica società composta da soli cittadini maschi la democrazia sarebbe garantita anche solo dal riconoscimento della partecipazione politica ai cittadini maschi, in presenza di una società composta da cittadini (uomini e donne), la democrazia è garantita dalla partecipazione politica di *tutti* i cittadini, in presenza di una società composta da cittadini e stranieri stabilmente residenti, la democrazia è rispettata se la partecipazione politica è garantita sia ai cittadini che agli stranieri stabilmente residenti. In tutti questi casi, è la democrazia stessa che *impone* – secondo la tesi qui avanzata – una corrispondenza fra modifica della composizione sociale e modifica della titolarità della partecipazione politica: per intendersi, se la società originariamente formata da soli uomini viene a comprendere anche delle donne, la partecipazione politica non può che (deve) essere riconosciuta anche alle donne. Se si segue, cioè, l'interpretazione proposta del principio democratico, «popolo» può essere considerato una formula aperta, il cui contenuto è concretamente individuato in base alla assunzione di una necessaria deduzione dal principio democratico<sup>416</sup>.

Tornando alle definizioni di «popolo», vi sono, infine, alcune tesi che lo definiscono in relazione al concetto di sovranità<sup>417</sup>, il che conduce al secondo ordine di argomentazioni, legate, per l'appunto, alla sovranità: il popolo è identificato come l'entità che esercita la sovranità, onde è, in sostanza, il contenuto di quest'ultima a fornire il criterio di definizione degli appartenenti al popolo<sup>418</sup>.

Muovendo dalla sovranità, il ragionamento può essere il seguente: se determinati diritti o atti costituiscono esercizio della sovranità, chi è titolare di quei diritti e/o di quegli atti sarà parte del popolo. Occorre, dunque, in primo luogo, cercare il contenuto della sovranità: se, ad esempio, essa si concretizza solo nel diritto di voto, attivo e passivo, nelle elezioni politiche e/o amministrative, o se si riferisca anche alla libertà di associarsi in partiti o, ancora - più genericamente -, alla libertà di riunirsi.

Le interpretazioni spaziano da quelle che comprendono tra le forme che rendono «effettivo, oltre che diffuso e continuo» l'esercizio della sovranità popolare, l'associarsi ad un partito, concorrendo a determinare la politica nazionale, o l'esercitare il diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi, o l'associarsi liberamente per fini che non siano vietati ai singoli dalla legge penale<sup>419</sup>, a quelle che rilevano come «certamente l'esercizio delle libertà riconosciute ai singoli, di pensiero, di riunione o di associazione è, come si sa, condizione e presupposto per conferire efficienza alla partecipazione popolare alla vita

---

<sup>416</sup> ... con un ritorno alle tesi che individuano il «popolo» in base ad un elemento *a priori*.

<sup>417</sup> Sull'interpretazione del concetto di «sovranità popolare», nella dottrina costituzionalistica italiana, cfr., per tutti, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, Milano, 1997; nonché, con una attenzione particolare alle discussioni dei costituenti, M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, il Mulino, Bologna, 1998 (spec. pp. 91 ss.).

<sup>418</sup> Quali sono, ad esempio, gli atti di esercizio della sovranità? Identificati gli atti e verificate le relative titolarità, ne discende che questi ultimi costituiscono il «popolo».

<sup>419</sup> Così T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., p. 72; per tutti, inoltre, in tal senso, cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità*, cit., in particolare pp. 40 ss.

dello Stato, ma appunto perché si risolve in una serie di attività prodromiche, preparatorie, o anche a volte fiancheggiatrici di quelle esplicate dai titolari del potere di decisione, solo impropriamente potrebbe configurarsi come partecipazione alla sovranità»<sup>420</sup>.

Ove si intenda la sovranità nel primo senso (cioè come ricomprendente anche libertà come riunione e associazione), dato per assunto che anche lo straniero sia titolare della libertà di associazione e riunione (secondo un'interpretazione ormai prevalente), lo si dovrà ritenere perlomeno parzialmente partecipe della sovranità; il che induce ad osservare che, minata l'identificazione tra partecipazione alla sovranità e appartenenza ad una medesima nazionalità - o meglio, cittadinanza - potrebbe presentare profili di irragionevolezza l'esclusione totale dello straniero da ogni forma di esercizio della sovranità tramite il diritto di voto (o, quantomeno, non essere esclusa o irragionevole una sua partecipazione all'elettorato).

Se si adotta, infatti, una concezione ampia della sovranità, si può ipotizzare l'esistenza di una distinzione fra il popolo in senso lato e quella «parte qualificata dei cittadini», «astrattamente considerati probi, psichicamente maturi e moralmente degni»<sup>421</sup> che costituiscono il corpo elettorale; ma, non essendo la sovranità strettamente connessa, in ogni sua manifestazione, alla nazionalità, non è da escludersi, ai sensi della norma in esame<sup>422</sup>, che lo straniero, da un lato, partecipi alla sovranità (attraverso, ad esempio, la libertà di associazione), e, dall'altro, che possa essere parte del corpo elettorale (partecipare alla sovranità attraverso il diritto di voto). Come è stato autorevolmente notato, «il privilegio che l'istituzione della nazionalità fonda, appare come a sé stante perché -per un errore che non ha per minima causa la tendenza indicata a limitare i diritti politici- si considera questa istituzione inerente alla nozione stessa di Stato. Tuttavia l'esperienza della recente evoluzione costituzionale insegna che i diritti politici non debbono essere affatto legati alla nazionalità ...»<sup>423</sup>.

Se si identifica, invece, «sovranità» con l'esercizio dei diritti di decisione (voto) spettanti al corpo elettorale, il discorso sulla titolarità o meno da parte dello straniero della sovranità è da risolversi in base alla sua appartenenza o meno al corpo elettorale, il quale può, secondo questa nozione di sovranità, coincidere con il «popolo»: «l'entità che sola è regolamentata al fine dell'esercizio della sovranità nel senso specificato è il corpo elettorale», dato che il popolo inteso «come totalità di tutti i cittadini viventi» è

---

<sup>420</sup> C. MORTATI, *Art. 1*, cit., pp. 27-28; nello stesso senso, D. NOCILLA, *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, p. 387.

<sup>421</sup> T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., pp. 72-73 (per un approfondimento della distinzione tra popolo e corpo elettorale, cfr. spec. pp. 74-75).

<sup>422</sup> Il discorso, ovviamente, può cambiare, in relazione ad altre norme della Costituzione, le quali, eventualmente, specificando la nozione di corpo elettorale, escludano lo straniero (e il pensiero corre, in primo luogo, all'art. 48 Cost.).

<sup>423</sup> H. KELSEN, *Essenza*, cit., p. 54, che, ad esempio di quanto sostenuto, cita la Costituzione della Russia Sovietica, che «garantisce la piena uguaglianza dei diritti politici anche a tutti gli stranieri che si trovano in Russia a scopo di lavoro» (p. 54).



insuscettibile «di rivestire la qualifica di soggetto giuridico», essendo «privo anche di una forma primordiale di organizzazione» che consenta una qualche «attività giuridicamente rilevante»<sup>424</sup>.

La questione del contenuto della «sovranità» e del suo indissolubile legame – rappresentato dall'appartenenza – con il «popolo» è, dunque, rilevante per il riconoscimento dei diritti politici agli stranieri stabilmente residenti, sia come mera possibilità di riconoscimento (l'esercizio della sovranità attraverso i diritti politici non è riservato al popolo dei cittadini) sia come “doveroso” riconoscimento.

Invero, in primo luogo, non pare di poter trarre dalla norma costituzionale in esame, in relazione al secondo aspetto, argomenti autonomi particolarmente pregnanti: l'esistenza di un “dovere” di riconoscimento dei diritti politici agli stranieri si configura più che altro come una implicazione della disposizione in questione in quanto essa costituisce una specificazione del principio democratico<sup>425</sup>. Si potrebbe, bensì, costruire anche un'altra argomentazione; essa, tuttavia, richiede di assumere un determinato concetto di popolo: se si postula che con «popolo» - ma si richiamano, di nuovo, il principio democratico o la *ratio* dei diritti politici - si intende l'insieme delle persone che sostanzialmente (e non solo formalmente) partecipano alla comunità, ne discende che la sovranità *popolare* e i diritti che ne costituiscono esercizio (come i diritti politici) *devono* essere attribuiti a tutti coloro che sostanzialmente fanno parte della comunità (in ipotesi anche agli stranieri residenti, ma non, magari, ai cittadini residenti all'estero)<sup>426</sup>.

Il secondo comma dell'art. 1 Costituzione, invece, è, senza dubbio, suscettibile di fornire indicazioni significative nel senso della possibilità di attribuire diritti politici agli stranieri.

In questo orizzonte, ad esempio, è il ragionamento di chi osserva come «il “popolo” non è che la proiezione soggettiva della “sovranità popolare”, cioè l'insieme dei soggetti che di volta in volta esercitano questa “sovranità”» e se «si ammette che le libertà attraverso cui la “sovranità popolare” si esplica non siano i soli diritti qualificati come “politici” in senso stretto, ma comprendano anche libertà della sfera “civile” od “economico-sociale”, e che talune di tali libertà non siano limitate ai “cittadini italiani” ...», allora si può trarre la conseguenza che «lo stesso “popolo”, che si assume come detentore esclusivo della

---

<sup>424</sup> C. MORTATI, *Art. 1*, cit., pp. 27-28; in senso critico sulla coincidenza fra corpo elettorale e popolo, cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità*, cit., spec. pp. 26 ss.

<sup>425</sup> Cfr. però quanto si specificherà fra breve circa un possibile “riversamento” di contenuto dal popolo cui appartiene la sovranità al popolo che è governato/governa.

<sup>426</sup> In questa prospettiva, si orienta E. GROSSO, *La titolarità*, cit., il quale rileva come «l'equiparazione cittadino = elettore non è che il risultato di una specifica vicenda storica e di una tradizione culturale tuttora radicata» (*ivi*, p. 26), osserva come «la causa di legittimazione della titolarità dei diritti politici non si ritrova in un dato formale (la cittadinanza-*nationalité*), ma nel dato sostanziale che è ad esso presupposto (l'individuazione di una comunità politica, cioè di un popolo, cioè di una cittadinanza-*citoyenneté*)» (*ivi*, p. 29), giudica la coincidenza fra cittadinanza formale e appartenenza sostanziale al popolo «oggi (se non è sempre stata) meramente artificiale», e conclude nel senso che «il concetto di popolo ... deve consentire la massima espansione della capacità politica. I diritti politici devono cioè essere riconosciuti a *tutti* coloro che fanno *sostanzialmente* parte della comunità politica ...» (*ivi*, p. 30).

“sovrànità”, non può che presentarsi come una figura dai contorni fluidi, destinati a mutare di volta in volta in relazione alla natura ed ai caratteri delle singole libertà attraverso cui si esplica la “sovrànità popolare”»<sup>427</sup>. Quindi, «sarà sufficiente dimostrare che anche una sola libertà, tra quelle che costituiscono esercizio della “sovrànità popolare”, non è assolutamente preclusa al “non cittadino”, per far venir meno in blocco l’assunto per cui solo la cittadinanza, intesa come qualità attribuita dalla legge, sarebbe deputata a definire, in via esclusiva ed una volta per tutte, l’appartenenza di un individuo al “popolo”»<sup>428</sup>.

L’affermazione che la sovranità popolare appartiene al popolo può dunque supportare, qualora si adotti una concezione ampia della sovranità e si inferisca il concetto di popolo dai titolari dei diritti o atti che costituiscono esercizio della sovranità, un indicatore del fatto che la sovranità non è riservata ai cittadini e che il popolo non è composto solo dai cittadini. Una tale conclusione potrebbe anche riversarsi sull’interpretazione del principio democratico, rafforzando l’idea che l’identità governanti-governati o il governo del popolo non sono (necessariamente) assicurati dal solo riferimento ai cittadini (potendo così anche fornire, se non l’argomento fondamentale, comunque, un argomento ausiliario rispetto alla tesi del *doveroso* riconoscimento dei diritti politici in capo agli stranieri stabilmente residenti in ragione del principio democratico *tout court*).

Lo stesso presupposto logico (esercizio di sovranità, *ergo* inclusione nel popolo), peraltro, è seguito anche da chi considera lo straniero escluso dalla titolarità e dall’esercizio della sovranità, aderendo ad una nozione di «popolo» cui appartiene la sovranità stessa inscindibile dal possesso della cittadinanza<sup>429</sup>. Chi distingue, ad esempio, fra diritto di voto a livello locale e a livello politico (nazionale), fra indirizzo politico-amministrativo locale e indirizzo politico nazionale, muove proprio dalla considerazione che «lo straniero residente, partecipando alle competizioni elettorali locali, non esercita alcuna funzione sovrana *ex art. 1 cost.*»<sup>430</sup> (non costituisce – si potrebbe sostenere – il popolo titolare della

---

<sup>427</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 200.

<sup>428</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., pp. 200-201.

<sup>429</sup> Vedi E. GROSSO, *La titolarità*, cit., pp. 23-24, che ricorda come «il riconoscimento a livello costituzionale della sovranità popolare», quale strumento per la definitiva affermazione del principio democratico, «è servito – almeno fino a questi anni – a consolidare ulteriormente la convinzione che i diritti politici, in quanto diritti di partecipazione alla formazione della volontà pubblica, siano “naturalmente” riservati al popolo, inteso come l’insieme di tutti i – ma solo dei – cittadini»; «è ... proprio la nozione di sovranità popolare, accolta da tutte le Costituzioni contemporanee, ad aver portato alla tendenziale coincidenza tra il *popolo* titolare della sovranità e il *corpo elettorale* titolare dei diritti politici»; l’Autore, peraltro – si ricorda – critica questa impostazione tradizionale (cfr. appena *supra*, in nota).

<sup>430</sup> L. MELICA, *La partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale*, in *Regione e governo locale*, 1995/1-2, p. 74; per analoghe considerazioni dell’Autore in riferimento ad altri Paesi, cfr. ID., *Lo straniero*, cit., spec. pp. 92 ss. (Francia), nonché pp. 114 ss. (Germania).

Distingue fra «capacità elettorale politica», per il cui conseguimento la cittadinanza è «essenziale», e «capacità elettorale amministrativa», per il cui riconoscimento, la cittadinanza «potrebbe ... diventare in una prospettiva de jure condendo non più fondamentale», E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Utet, Torino, 1990, p. 220.

sovranità). Si riconoscono, cioè, allo straniero alcune forme di partecipazione politica (o, più in generale, alla società), negando però che esse costituiscano esercizio di sovranità<sup>431</sup> (in questo senso, dunque, centrale è “che cosa” si intende per «sovranità»). Se, peraltro, l’esclusione di alcune forme di partecipazione dalla sfera della sovranità (si pensi alla libertà di associazione o di riunione), è più facilmente ipotizzabile, meno evidente appare, ad esempio, non considerare esercizio di sovranità il voto a livello locale<sup>432</sup>. In

---

*De iure condendo*, da ultimo, l’impostazione in questione è assunta nella prop. cost. n. 4397 del 2003, cit., nella cui relazione di presentazione si legge che il diritto di voto a favore degli stranieri riguarda solo le elezioni amministrative degli enti locali, in quanto «le elezioni politiche sono ... espressione della sovranità di cui all’articolo 1 della Costituzione, il cui esercizio spetta al popolo, ovvero ad una figura soggettiva composta da cittadini italiani *strictu sensu*» (p. 4).

Interessante, sul tema, la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, 31 ottobre 1990, sulla quale, per un primo commento, in senso diverso, cfr. J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica*, cit., pp. 128-129; E. GROSSO, *La titolarità*, cit., pp. 83 ss., che rileva come il giudice costituzionale chiami in causa la sovranità popolare proprio per negare il voto agli stranieri, in base ad una nozione storico-sostanziale di popolo.

<sup>431</sup> Lo straniero – come è stato sostenuto (T. E. FROSINI, *Gli stranieri*, cit.) - può essere riconosciuto titolare del diritto di voto soltanto per le elezioni amministrative degli enti locali, «perché le elezioni politiche sono espressione della sovranità di cui all’art. 1 della Costituzione, il cui esercizio spetta al popolo, ovvero ad una figura soggettiva composta dai cittadini italiani *stricto sensu*»; lo straniero non può incidere sulla rappresentanza degli organi titolari della potestà legislativa.

<sup>432</sup> Per un sintetico riferimento al fondamento teorico di tali proposte in relazione, in specie, al concetto di popolo e di sovranità, cfr., da ultimo, G. COLETTA, *Verso l’estensione*, cit., p. 369.

Originale, fra le tesi che ipotizzano una forma di partecipazione dello straniero alla vita pubblica a livello locale è la proposta di L. MELICA, *Lo straniero*, cit., spec. pp. 199-201, il quale evince dagli articoli 132 e 133 Costituzione la presenza «in modo univoco» della «tendenza del costituente a prendere in considerazione, in relazione a scelte importanti che riguardino una determinata comunità territoriale, anche gli stranieri residenti su di essa» (p. 199). L’Autore rileva come gli articoli 132 e 133 Costituzione, nel stabilire la procedura per la creazione o la fusione di Regioni e per l’istituzione e la modificazione dei Comuni, prevedono delle forme di consultazione delle «popolazioni interessate»: il riferimento al termine “popolazione” contemplerebbe «anche la categoria dello straniero soggiornante in una data comunità territoriale» (*ivi*, p. 199), con la conseguenza che quest’ultimo parteciperebbe alla vita pubblica a livello locale.

Questa tesi, per come pare unicamente fondata sulle implicazioni dell’utilizzo del termine “popolazione” negli artt. 132 e 133 Cost., non convince.

Innanzitutto l’argomentazione appare troppo “formalistica” e l’Autore non propone elementi che supportino la sua interpretazione quanto al significato dell’utilizzo del termine “popolazione”: i costituenti hanno veramente inteso la locuzione “popolazione”, come comprensiva di cittadini e stranieri residenti, in contrapposizione all’espressione “popolo”, come ricomprensivo solo i cittadini? (L. MELICA stesso, *ivi*, p. 200, nota 42, ricorda, definendo tale «comportamento» «illegittimo», che la maggior parte degli enti regionali, «nel redigere i rispettivi statuti hanno per lo più omesso di responsabilizzare anche lo straniero», mostrando così di non considerare il termine “popolazione” dotato di una rigida valenza prescrittiva; inoltre, per quale motivo il costituente avrebbe considerato così rilevante per lo straniero partecipare alla scelte inerenti alla modificazione dell’assetto territoriale-istituzionale di entità rispetto alle quali comunque lo straniero non ha alcun diritto di essere rappresentato?).

In secondo luogo, volendo restare su di un piano esclusivamente letterale-formalistico, occorre osservare che l’art. 132 Cost. considera titolari del diritto di proporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni «tanti *Consigli comunali* che rappresentino almeno un terzo delle *popolazioni* interessate». Ora, i Consigli comunali non rappresentano la “popolazione”, ma il “popolo” come tradizionalmente inteso, in quanto i consiglieri comunali non sono eletti dai cittadini e dagli stranieri residenti, ma solo dai cittadini (il termine “popolazione”, dunque, non viene usato in contrapposizione a quello di “popolo”, ma semmai come un suo sinonimo).

Non pare, in conclusione, che dalla lettera della disposizione costituzionale si possa dedurre in modo così “univoco” che il riferimento all’approvazione del referendum relativo alla proposta di modificazione del territorio regionale da parte delle «popolazioni stesse» comporti l’estensione del referendum agli stranieri

particolare, la *ratio* dei diritti politici giustifica la differenza fra voto locale e voto politico?<sup>433</sup>

Diversa, ma muovendo sempre dal presupposto che la sovranità è riservata al popolo inteso come insieme dei cittadini<sup>434</sup>, è l'ipotesi di chi ritiene che il riconoscimento della sovranità popolare rappresenta un limite costituzionale all'estensione dei diritti politici, che può, quindi, eventualmente essere superato o con il riferimento ad altra norma costituzionale<sup>435</sup> o con una modifica della Costituzione stessa.

---

residenti (anzi, il riferimento specifico alle «stesse» popolazioni farebbe pensare che il termine sia da intendere nello stesso senso rispetto al suo utilizzo in relazione al potere di proposta di modificazione, cioè sempre come sinonimo di popolo).

In ultimo, si tratterebbe, comunque, di un diritto di partecipazione alquanto limitato e anomalo (incongruente rispetto ad una generale esclusione): lo straniero avrebbe costituzionalmente un diritto di partecipazione nel senso dell'espressione di un parere (se pur, perlomeno nel caso dell'art. 132 Cost., vincolante) su una proposta di modifica territoriale (la "gestione straordinaria" del territorio locale), ma non un diritto di partecipare alla "gestione ordinaria" dello stesso.

Per un riferimento all'utilizzo del termine «popolazione» nella Costituzione, in riferimento al territorio nazionale, cfr. anche A. CIANCIO, *I diritti politici*, cit., p. 66, che ricorda gli articoli 56 e 57 Costituzione.

<sup>433</sup> In argomento, da ultimo, cfr. G. COLETTA, *Verso l'estensione*, cit., pp. 369-371: il fatto che le scelte politiche – compiute non da una unità politica astratta, ma da una somma di persone, individualmente - «vadano a incidere su comunità territoriali differenti non sembra avere molta importanza», «i voti espressi nelle diverse consultazioni, avendo il medesimo retroterra fattuale (rappresentato dal legame tra presenza nella comunità, interesse a risolverne i problemi [n.d.r.: o forse, a rappresentare i propri bisogni al livello, che, nei vari casi, pare competente], opzione a favore della parte politica idonea a raggiungere lo scopo), dovrebbero avere la medesima natura, dovrebbero essere tutte manifestazioni del potere sovrano. Pertanto, titolare della sovranità appare anche chi vota esclusivamente alle elezioni locali»; a sostegno di questa interpretazione, l'Autore cita anche l'art. 48 Cost., il quale si riferisce «al soggetto che vota, a prescindere dalla sede in cui ciò avviene». Coletta, quindi, conclude nel senso che «quando la Costituzione afferma che titolare del diritto di elettorato attivo è l'appartenente al popolo, non sembra considerare tale il solo cittadino italiano. Appare quindi sempre più difficile trovare delle motivazioni idonee a escludere dal voto (e non soltanto da quello locale) coloro che, risiedendo in modo legale e stabile nel territorio dello Stato, contribuiscono (al pari dei cittadini) al suo benessere e a quello delle comunità territoriali in esso comprese ...» (*ibidem*). A differente conclusione, muovendo dallo stesso presupposto - «il carattere unitario che il testo costituzionale conferisce al tema della partecipazione alle consultazioni elettorali, senza alcuna distinzione tra i tipi di competizione» -, perviene G. CHIARA, *Titolarità del voto*, cit., che considera precluso al legislatore, sia statale che regionale, qualsivoglia riconoscimento del voto ai non cittadini (p. 130), sulla base del «carattere indefettibile del requisito della cittadinanza per la spettanza del suffragio nelle consultazioni politiche», emergente dal dettato costituzionale (p. 127).

In generale, sempre in senso critico sulla distinzione tra votazioni politiche ed amministrative, cfr. F. LANCHESTER, *Voto*, cit., secondo il quale essa «non resiste ad una valutazione sostanziale della compattezza con cui il Costituente ha trattato il tema del titolo di partecipazione alle votazioni del corpo elettorale» (p. 1124); l'Autore, inoltre, nota come l'importanza della differenziazione è notevolmente ridotta «per l'interconnessione ... nei sistemi politici contemporanei caratterizzati da forte strutturazione a livello nazionale», considerando, in specie, «la presenza di partiti strutturati a livello nazionale» ed il senso che le votazioni locali assumono per l'indirizzo politico (p. 1110, nota 8).

<sup>434</sup> Sempre che non si voglia chiamare in causa anche la "nazionalità" (se non altro come concezione retrostante quella di cittadinanza).

<sup>435</sup> Così, ad esempio, V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*: l'estensione del diritto di voto «non lede nella sua essenza la sovranità dello Stato italiano, ma costituisce una di quelle limitazioni consentite dall'articolo 11 della Costituzione».

«Sovranità popolare» e «popolo», dunque, sono due concetti non univoci, i quali possono fornire un aiuto (o, quantomeno, non opporsi)<sup>436</sup> a chi volesse mollare gli ormeggi dei diritti politici e, dal porto tradizionale e solidamente protetto della cittadinanza, veleggiare verso il porto della residenza, quale tappa per il nuovo mondo possibile (dei diritti universali delle “semplici” persone umane) o, comunque, in prima battuta, per un Paese più democratico.

#### *IV.1.3. L'articolo 2: il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo*

«La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo ...» (art. 2 Cost.): la Repubblica riconosce *anche* i diritti politici come «diritti inviolabili dell'uomo» (potenzialmente, dunque, anche dello straniero)?

Non si intende qui discutere della natura di diritto politico come diritto della persona umana in sé<sup>437</sup>, ma verificare se dalla norma costituzionale e, soprattutto, dalla sua interpretazione, emergono indicazioni nel senso di una risposta alla domanda formulata, risposta che si può in particolare immaginare: affermativa in principio e in particolare in relazione agli stranieri (sì, il diritto politico è un diritto della persona umana e gli stranieri residenti ne godono), affermativa in principio ma negativa in particolare (sì, il diritto

---

<sup>436</sup> Da ultimo, sostiene che il «popolo», nonché la «sovranità», di cui all'art. 1, c. 2, Cost., non costituiscono un autonomo ostacolo alla previsione del diritto di voto senza previa riforma costituzionale, G. FRANCHI SCARSELLI, *Quale fonte per il diritto di voto agli stranieri?*, in *Quad. cost.*, 2004/1, p. 124.

<sup>437</sup> A titolo di curiosità, e come impostazione senza dubbio originale per la sua epoca, si può ricordare la tesi di M. SIOTTO PINTÒR, *Sovranità popolare o sovranità degli ottimi? Contributo alla teoria democratica della sovranità*, in *Studi giuridici dedicati e offerti a Francesco Schupfer*, Fratelli Bocca Editori, Torino, 1898, pp. 126-127, che configura il diritto di voto come un diritto naturale dell'uomo: «per l'uomo vivente in una odierna società civile, è tanto naturale il fatto di esprimere il proprio parere intorno alla scelta delle persone chiamate a governarlo, quanto sono naturali i fatti di andare, venire, pensare e parlare» (p. 126). L'uomo deve essere considerato come situato, inserito in un gruppo sociale, «compiuto ed intiero, con tutti i suoi legami e le esigenze che derivano dalla sua appartenenza ad un politico organismo» e questo porta «- se vogliamo essere logici e coerenti - [a] riconoscere come sue funzioni naturali, non soltanto quelle che, come individuo a sé stante, gli sono proprie ..., ma quelle ancora che gli sono proprie come animale politico» e, fra queste, emerge, «principalissimamente», «quella di votare, poiché nella vita politica odierna la valutazione della capacità dei governanti per parte dei governati ha assunto precisamente codesta forma del voto». Il voto, dunque, è un diritto naturale dell'uomo, in quanto espressione di quella «funzione sostanziale di scelta, di valutazione» dei governanti che «è stata sempre e sempre sarà la più naturale funzione dell'uomo considerato come animale politico».

Siotto Pintòr, da qui, trae un'argomentazione in favore del «sistema democratico», che «non potrà mai durevolmente essere arrestato», perché è «appoggiato ... sulla base incrollabile d'un vero ed essenziale bisogno emergente della natura umana medesima», «perché la sua realizzazione compiuta rappresenta l'esigenza suprema della vita sociale umana» (*ibidem*); l'affermazione, però, del diritto di voto come diritto naturale dell'uomo offre anche molti spunti interessanti – anche se nulla in proposito è affermato da Siotto Pintòr – in ordine alla natura (ed alla titolarità) dei diritti politici: i diritti politici non sono concepiti come i diritti degli appartenenti ad una determinata comunità etnico-culturale e nemmeno come uno strumento per la realizzazione della democrazia, apparendo quest'ultima, piuttosto, una implicazione (necessaria) dei diritti dell'uomo quale «animale politico». I diritti politici sono quei diritti che spettano a ciascun uomo in quanto essere sociale, in quanto soggetto che “vive” in un gruppo sociale: da ciò si potrebbe ulteriormente dedurre che l'esercizio dei diritti politici è strettamente legato allo svolgimento concreto della vita di un individuo in una determinata società, piuttosto che rappresentare un attributo connesso al possesso del titolo (formale) di “cittadino”.

politico è un diritto della persona umana, ma gli stranieri residenti non ne godono in quanto non possiedono la “qualità”<sup>438</sup> di cittadino: diritto della persona umana *sub condizione* di cittadino)<sup>439</sup>, negativa (il diritto politico è un diritto del cittadino)<sup>440</sup>.

La Corte costituzionale, l’interprete per eccellenza della Costituzione, quali indicazioni fornisce?

Da considerare sono, in primo luogo, le sentenze in cui il giudice costituzionale afferma la riconducibilità dei diritti politici alla sfera dei diritti fondamentali ed inviolabili di cui all’articolo 2 della Costituzione<sup>441</sup>, definendo, ad esempio, il diritto di elettorato passivo un «diritto politico fondamentale», dotato del carattere dell’invulnerabilità *ex art. 2 Cost.*<sup>442</sup>. In tali occasioni, la Corte, fra l’altro, ricorda come «le restrizioni del contenuto di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, e ciò in base alla regola della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione»<sup>443</sup>.

La Consulta, peraltro, non sembra avere molti dubbi sulla limitazione – data quasi per scontata, non discussa e non “discutibile” – del riconoscimento dei diritti politici come diritti fondamentali e inviolabili *dei cittadini*: ma, è «ragionevole», ed eventualmente espressione della tutela di un interesse «di rango costituzionale», la riserva ai cittadini di un diritto inviolabile, annoverato fra i «diritti inviolabili *dell’uomo*», di cui all’articolo 2

---

<sup>438</sup> Qualità, che può essere intesa in senso formale, possesso del titolo di cittadino, o in senso sostanziale, come appartenenza concreta alla comunità (la quale, a sua volta, può essere presupposta in capo ai cittadini, considerata come originaria o “storica”, per *ius sanguinis*, o discendere da una partecipazione attuale, etc.).

<sup>439</sup> O, quantomeno, gli stranieri non godono *tout court* dei diritti politici, potendo poi distinguersi fra due posizioni: “ne possono godere – se viene previsto”, e “è escluso che ne possano godere”.

<sup>440</sup> Anche qui si possono peraltro ipotizzare posizioni diverse: diritto politico come diritto riservato esclusivamente al cittadino e diritto politico come diritto del cittadino che può essere esteso ad altri (anche se magari solo come diritto legislativo).

<sup>441</sup> Molte sono le tesi sul significato di “diritto inviolabile” e sull’individuazione dei singoli diritti inviolabili; cfr., per una ricostruzione delle varie interpretazioni e anche per ogni ulteriore indicazione bibliografica, P. F. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1972; A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XI, Roma, 1989; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I diritti umani nella Costituzione italiana*, in D. Castellano (a cura di), *I diritti umani tra giustizia oggettiva e positivismo negli ordinamenti giuridici europei*, ESI, Napoli, 1996, pp. 91 ss.

<sup>442</sup> In questo senso cfr. Corte cost., sent. n. 235 del 1988: «il diritto di elettorato passivo è ... un diritto politico fondamentale che l’art. 51 Cost. riconosce e garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell’invulnerabilità (*ex art. 2 Cost.*)» (*Giur. cost.*, 1988, p. 1020); sent. n. 571 del 1989: «è giurisprudenza consolidata di questa Corte ... che in tema di elettorato passivo, diritto politico fondamentale riconosciuto e garantito a tutti i cittadini in condizioni di uguaglianza dall’art. 51 Cost. e riconducibile nell’ambito dei diritti inviolabili di cui all’art. 2 Cost. stessa ...» (*Giur. cost.*, 1989, p. 2939); sent. n. 141 del 1996: «la verifica di legittimità costituzionale deve effettuarsi innanzitutto alla luce del diritto di elettorato passivo, che l’art. 51 della Costituzione assicura in via generale, e che questa Corte ha ricondotto alla sfera dei diritti inviolabili sanciti dall’art. 2 della Costituzione ...» (*Giur. cost.*, 1996, p. 1400).

<sup>443</sup> Così Corte cost., sent. n. 141 del 1996, in *Giur. cost.*, 1996, p. 1400; similmente anche sent. n. 235 del 1988, laddove specifica che il diritto politico fondamentale di cui all’art. 51 Cost. è «un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino ...» (*Giur. cost.*, 1988, p. 1020).

della Costituzione? Non esiste, forse, una tensione, o collisione, tra l'affermazione che il titolare dei diritti *ex art. 2 Cost.* è l'uomo, e l'affermazione che il titolare dei diritti politici – pur essi diritti *ex art. 2 Cost.* – è il cittadino?<sup>444</sup>

Si può iniziare il ragionamento osservando che, se il diritto di elettorato passivo è un diritto tutelato dall'art. 2 Costituzione – un diritto dell'uomo –, per escludere lo straniero-uomo dalla sua titolarità occorre sostenere che si tratta di un diritto riconosciuto a tutti gli uomini solo in quanto cittadini<sup>445</sup>, considerando tale limitazione ragionevole e/o necessaria e proporzionata al fine di tutelare un altro valore di rango costituzionale.

Ora, come già detto ormai più volte, non sembra, ad esempio, che la *ratio* del diritto politico<sup>446</sup> possa costituire il fondamento per una esclusione ragionevole degli stranieri *tout court* dalla titolarità dei diritti politici<sup>447</sup>: ragionevole, se mai, sarebbe una limitazione nella titolarità dei diritti politici legata alla non partecipazione alla vita della comunità (in ipotesi sarebbe, cioè, più “ragionevole” – anche se può sembrare solo una provocazione – escludere dal voto i cittadini all'estero piuttosto che gli stranieri residenti).

La scissione dei «diritti inviolabili dell'uomo» in diritti inviolabili della persona umana e diritti inviolabili della persona umana in quanto cittadino, non convince<sup>448</sup>, e, non solo, se si riflette sulla *ratio* dei singoli diritti, ma anche se ci si muove nella prospettiva indicata dal giudice costituzionale.

La Corte, in realtà, non motiva l'affermazione che il diritto politico è un “diritto dell'uomo, in quanto cittadino”, ma la assume, riferendosi, sembra, da un lato, al tradizionale legame diritti politici-cittadinanza, e, dall'altro, all'idea – che traspare dalla giurisprudenza sullo *status* dello straniero – che straniero e cittadino non sono “proprio” uguali<sup>449</sup>.

---

<sup>444</sup> In generale, si può ricordare come, da un lato, la Corte consideri «lo straniero (anche irregolarmente soggiornante)» titolare «di tutti i diritti fondamentali della persona umana» (così, ad esempio, Corte cost., sent. n. 198 del 2000, ma si tratta di giurisprudenza costante a partire dalla sent. n. 120 del 1967: «il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare [que]i diritti fondamentali»), dall'altro, affermi la possibilità di differenze nel godimento «di certi diritti di libertà» (così Corte cost., sent. n. 244 del 1974, in *Giur. cost.*, 1974, p. 2363; o, *ante*, Corte cost., sent. n. 104 del 1969, in *Giur. cost.*, pp. 1565 ss.). Per una sintetica disamina della giurisprudenza costituzionale sugli stranieri, cfr. S. SICARDI, *L'immigrato e la Costituzione. Note sulla dottrina e sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1996, IV, spec pp. 7 ss.; E. GROSSO, *Straniero*, cit., spec. pp. 166 ss.

<sup>445</sup> Risposta affermativa in principio, ma negativa in particolare?

<sup>446</sup> In estrema sintesi: i diritti politici non sono un attributo della nazionalità-cittadinanza, ma uno strumento di partecipazione politica (della persona umana) legato alla partecipazione alla società (in stretta connessione con la democrazia).

<sup>447</sup> Anche se ciò, invece, è tradizionalmente – si ripete – dato per assunto.

<sup>448</sup> In senso critico, sulla presenza di diritti che, «pur riconosciuti come “inviolabili”, continuano ad essere riservati al solo cittadino» (p. 164), cfr., recentemente, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., pp. 163 ss.. In alcuni casi, si può anche segnalare uno spostamento dai diritti inviolabili dell'uomo in quanto cittadino ai diritti inviolabili dell'uomo *tout court*, come nell'ipotesi delle libertà di riunione e di associazione.

<sup>449</sup> In questo senso, cioè, la collisione fra il riconoscimento della fundamentalità ed inviolabilità (*ex art. 2 Cost.*) dei diritti politici e la loro attribuzione ai soli cittadini si iscrive nella prospettiva assunta dalla giurisprudenza della Corte sullo *status* dello straniero in generale.

Esistono due categorie di diritti fondamentali: gli uni spettanti *sic et simpliciter* all'uomo, gli altri spettanti solo all'uomo-cittadino<sup>450</sup>; si respinge, cioè, «senza esitazioni la tesi dottrinale secondo cui *tutti* i diritti inviolabili sarebbero attribuiti anche agli stranieri» e, in particolare, si escludono gli stranieri «dal godimento di tutti quei diritti che sono intimamente connessi allo *status activae civitatis*, e cioè dei diritti essenzialmente politici»<sup>451</sup>.

La Corte precisa, infatti, sia pure incidentalmente, e specificamente in relazione a «quei soggetti ai quali la Costituzione - art. 10, terzo comma - ha voluto offrire asilo politico»<sup>452</sup>, che essi «devono poter godere almeno in Italia di tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo *status civitatis*»<sup>453</sup>.

---

<sup>450</sup> Cfr., tra gli altri, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I diritti umani*, cit., che - trattando del problema dell'identificazione dei diritti inviolabili ex art. 2 Cost. - dopo aver affermato che «il regime democratico presuppone come necessari e indefettibili taluni diritti politici, sicché questi debbono necessariamente assumervi un rango primario», sostiene che diritti come il diritto di voto «debbono essere riconosciuti (n.d.r.: solo) all'uomo-cittadino con quello stesso carattere di necessità e fundamentalità con cui altri diritti sono riconosciuti a tutti» (p. 93); F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, II, cit., p. 326: circa i diritti politici «non potrebbe parlarsi di diritti "naturali" di ogni uomo», in quanto «si tratta ... di diritti che presuppongono, oltre la qualità di uomo, anche quella di cittadino, di appartenenza cioè ad una determinata collettività statualmente organizzata» (precisando che «in un'affinata valutazione della vita moderna anche i diritti politici potrebbero considerarsi in un certo senso naturali», ma «naturali come diritti degli uomini quali "cittadini" in una civiltà progredita»); R. QUADRI, *Cittadinanza*, p. 313, per il quale «in generale può dirsi ... che l'espressione "cittadinanza" ... st[ic]a ad indicare il requisito fondamentale giuridico-politico per il godimento dei cosiddetti diritti politici e per la sottoposizione ad obblighi di ugual natura»; recentemente anche L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, cit., distingue nei diritti fondamentali, in base al parametro della cittadinanza, peraltro definito «superabile», «tra *diritti della personalità* e *diritti di cittadinanza*, spettanti rispettivamente a tutti o ai soli cittadini» (p. 5).

Fra chi si sofferma sul carattere fondamentale dei diritti politici in quanto diritti inviolabili dell'uomo (pur non escludendo il necessario riferimento all'uomo in quanto cittadino), cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, cit., che ricomprende le «libertà politiche» tra i «diritti inviolabili in senso stretto» o «diritti inviolabili originari» o «diritti dell'uomo e del cittadino» (p. 23); C. MORTATI, *Art. 1*, cit.: «non sembra dubbio che una posizione assolutamente primaria fra i diritti inerenti la persona occupa quello di far discendere la soggezione del popolo all'autorità statale dal riconoscimento della partecipazione del medesimo alla sua formazione ed all'esplicarsi della sua successiva attività» (p. 23); G. PECES BARBA MARTINEZ, *I diritti dell'uomo in una società multirazziale*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 1989/3, pp. 19 ss.: fra i diritti «specialmente necessari» vi sono «i diritti di partecipazione politica per tutti i residenti» (p. 24); E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Giappichelli, Torino, 1998, che, chiedendosi «se non si debba intendere la "democrazia come diritto dell'uomo"», cioè «se per la "dotazione minima dei diritti dell'uomo" ... non risulti necessaria anche una misura determinata, ed uguale per tutti, di *partecipazione* al potere» (p. 62), afferma che «dal punto di vista dei diritti dell'uomo si richiede così un diritto di parola nelle decisioni politiche fondato sul diritto elementare di essere cittadino. Questo diritto si rivolge ... alla partecipazione alla vita pubblica nella concreta comunità giuridica nella quale uno vive» (p. 64). Similmente, P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. Luciani (a cura di), *La democrazia di fine secolo*, Laterza, Bari, 1994, pp. 95 ss., il quale considera come «se la democrazia pluralistica forma un'unità con lo *status politicus* del cittadino, le libertà democratiche pubbliche e alcuni diritti - ad esempio il diritto di voto e i diritti fondamentali ad essi connessi, come la libertà di riunione ... sono espressioni irrinunciabili della dignità dell'uomo» (p. 103).

<sup>451</sup> M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri*, cit., pp. 224-225, che osserva anche come «questa esclusione si riferisce tuttavia solo al godimento dei diritti politici *come diritti fondamentali*» (che, peraltro, è ciò che qui interessa).

<sup>452</sup> È facile ipotizzare l'utilizzo dell'argomento *a minori ad maius*: l'asilato è uno straniero in condizioni particolari, che tendenzialmente gli garantiscono uno *status* privilegiato fra gli stranieri (e - come si vedrà - la *ratio* stessa dell'asilo indurrebbe a riconoscere all'asilato anche i diritti politici), dunque, a maggior



Il giudice costituzionale non ritiene necessario argomentare questa esclusione dai diritti politici; si può, comunque, ritenere applicabile ai diritti politici la considerazione generale della Corte sulla «diversità dei rapporti esistenti tra lo Stato e il cittadino e lo Stato e lo straniero»<sup>454</sup>: cittadino e straniero sono entrambi persone umane e, in quanto tali, titolari dei «diritti inviolabili dell'uomo» *ex art. 2 Cost.*, ma «il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo»<sup>455</sup>.

Tale «basilare differenza»<sup>456</sup> costituisce fondamento, in alcuni casi, per la riserva della titolarità dei diritti ai cittadini – come avviene, *in primis*, per i diritti politici –, in altri casi, per differenziazioni nel godimento del diritto<sup>457</sup>.

Ma questa «basilare differenza» sussiste fra cittadini e stranieri residenti stabilmente nel territorio italiano? le discriminazioni che la differenza giustifica sono ancora in questo caso ragionevolmente proporzionate?

---

ragione, si può immaginare che la Corte, qualora si presentasse l'occasione, sosterebbe l'esclusione degli stranieri *tout court*.

<sup>453</sup> Corte cost., sent. n. 11 del 1968 (*Giur. cost.*, 1968, p. 356); la questione riguardava la legittimità del principio di reciprocità per l'accesso degli stranieri alla professione giornalistica. In altra occasione, la Corte ha precisato l'esclusione dai diritti politici degli apolidi, affermando che essi «godono di un'ampia tutela, in tutti i campi diversi da quello della partecipazione politica» (Corte cost., sent. n. 172 del 1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1702).

<sup>454</sup> Corte cost., sent. n. 244 del 1974 (*Giur. cost.*, 1974, p. 2363).

<sup>455</sup> Corte cost., sent. n. 104 del 1969, in *Giur. cost.*, 1969, pp. 1590-1591; la Corte precisa anche che: «il principio di eguaglianza, pur essendo nell'art. 3 Cost. riferito ai cittadini, debba ritenersi esteso agli stranieri allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale»; lo straniero è considerato titolare dei diritti in posizione di parità con il cittadino italiano «per quanto attiene ai diritti inviolabili della personalità, che rappresentano un *minus* rispetto alla somma dei diritti di libertà riconosciuti al cittadino ...» (*ivi*, pp. 1586-1587).

<sup>456</sup> Si cita sempre Corte cost., sent. n. 104 del 1969.

<sup>457</sup> La cittadinanza costituisce un fondamentale discrimine nel godimento dei diritti, in generale, in quanto solo l'appartenenza ad una comunità stanziata su un determinato territorio garantisce il diritto di risiedere in quel territorio e di godervi dei diritti così come vi sono garantiti (vedi, in tal senso, G. BERTI, *Cittadinanza*, cit., pp. 11-12: «i diritti umani si esercitano necessariamente in quanto cittadini, e la cittadinanza è pertanto una forma di riconoscimento dei diritti umani. Il collegamento della forza dello Stato con la potenzialità delle persone, nell'ambito della Costituzione, ci porta a ritenere che l'essere cittadini di uno Stato aumenti la potenzialità dei diritti e ne renda agibile l'esercizio»; G. ROLLA, *Le prospettive dei diritti*, cit., p. 452: «al momento, la cittadinanza rimane la chiave di volta del sistema delle garanzie ...»); inoltre, essa giustifica, sullo stesso territorio, trattamenti diversi, a seconda del titolo di presenza sul territorio (cittadinanza, soggiorno autorizzato, semplice presenza), nella garanzia di alcuni diritti (il diritto sociale, ad esempio viene in sostanza scisso in due parti: il c.d. contenuto minimo, che tutela nei suoi aspetti più essenziali la vita della persona umana, e il contenuto che, si potrebbe dire, garantisce un livello di vita medio rispetto a quello dei cittadini; il contenuto minimo del diritto è riconosciuto a tutti: cittadini, stranieri regolari e stabilmente presenti, stranieri irregolari o presenti solo occasionalmente, mentre la tutela piena, invece, è riconosciuta, in condizione di parità con i cittadini, solo agli stranieri regolari o appartenenti a categorie cui è accordata una particolare protezione, quali i minori e le donne incinte) [sul punto, sia consentito rinviare a A. ALGOSTINO, *L'ambigua universalità*, cit., nonché a A. ALGOSTINO, *La condizione degli stranieri*, cit.]. Difficile non rilevare il risvolto incongruente (specie su un piano sostanziale) del riconoscimento di un diritto disgiunto dal godimento del diritto stesso: qual è, ad esempio, muovendosi nella prospettiva dei diritti costituzionali, il senso del riconoscimento di un diritto, sancito nella Costituzione con determinate garanzie, se nei confronti dello straniero non si applicano quelle garanzie? Sostanzialmente, l'unica implicazione – se pur da non sottovalutare – è di rendere possibile un più pregnante controllo di costituzionalità sotto il profilo della ragionevolezza?

Il diverso rapporto fra cittadino e straniero con il territorio italiano sembra presupporre che solo il primo faccia parte in modo permanente della società, ma *quid iuris*, nel caso di stranieri che a tutti gli effetti stabilmente vivono in Italia? Forse, occorrerebbe, quantomeno, tener conto dell'evoluzione che vi è stata nella "qualità" della presenza straniera, non più occasionale e temporanea, ma quantitativamente significativa e spesso stanziale.

È sufficiente per discriminare nel godimento dei diritti cittadino e straniero la considerazione dell'originarietà o acquisizione successiva del rapporto con il territorio (o, meglio, la società) italiana, o l'inespellibilità (permanenza tendenzialmente senza limiti) del cittadino, rispetto all'aleatorietà, anche se in presenza di residenza di lungo periodo, del soggiorno dello straniero<sup>458</sup>?

Si ripresenta il dilemma: cittadinanza, quale titolo formale e ricco di suggestioni rispetto all'esistenza di una nazionalità di sangue e stirpe (ed escludente), o residenza, quale condizione sostanziale e nella prospettiva di diritti universali (ed includente)?

Se la cittadinanza abbisogna – come sembra trasparire dal discorso del giudice costituzionale –, per "spostare" un diritto inviolabile dell'uomo fra "i diritti inviolabili dell'uomo, in quanto cittadino", di un contenuto sostanziale (come il riferimento al rapporto originario e permanente) dovrebbe al più essere questo il parametro in base al quale giudicare ragionevole o meno lo spostamento stesso.

Dunque, non è sufficiente a giustificare l'esclusione di un diritto dalla categoria dei diritti inviolabili dell'uomo *tout court* la mancanza della qualifica di cittadino se invece è integrato il contenuto che quella qualifica sembra presupporre (e che, normalmente, si suppone presente laddove vi è la qualifica stessa). La scriminante viene ad essere non più la cittadinanza, ma il "rapporto stabile": i diritti politici sono "diritti inviolabili dell'uomo, in quanto l'uomo abbia un rapporto stabile con il territorio".

Il ragionamento della Corte, quindi, in conclusione, potrebbe rivelarsi, perlomeno in presenza di stranieri stabilmente residenti, non più un argomento che legittima la loro esclusione dai diritti politici, ma, al contrario, una ragione del loro riconoscimento quali titolari dei diritti politici<sup>459</sup>.

---

<sup>458</sup> Come a dire, da una discriminazione, indipendente rispetto alla volontà e all'azione dello straniero, riguardo a un diritto (la libertà di circolazione e soggiorno) si trae legittimazione per la discriminazione in un altro diritto (i diritti politici).

In argomento, cfr. G. U. RESCIGNO, *Cittadinanza*, cit., p. 42, il quale rileva come l'elemento irriducibile che differenzia il cittadino rispetto al non-cittadino consiste nel diritto di risiedere; similmente, ID., *Note sulla cittadinanza*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 765: «il problema principale e più drammatico ... non è quello del godimento dei diritti dei cittadini una volta entrati, ma proprio quello di entrare e rimanere nel territorio di uno Stato».

<sup>459</sup> Una ragione, in altre parole, per l'indifferenza del requisito della cittadinanza (come titolo formale) per la titolarità dei diritti politici.

Diversamente, è evidente, se – invece – si insiste sulla originarietà del rapporto del cittadino con lo Stato (ma *quid iuris* nell'ipotesi di stranieri di seconda generazione?), o sul carattere «ontologico», inteso nella prospettiva di una comunanza di stirpe, del legame «con la comunità nazionale» (Corte cost., sent. n. 62 del 1994, in *Giur. cost.*, 1994, p. 360). Non è sufficiente, comunque, qualificare i diritti politici come diritti

In sintesi, dunque, non pare che né la *ratio* dei diritti politici né il riferimento al «rapporto permanente» costituiscano una legittimazione “ragionevole” per escludere con l’assoluta sicumera solitamente manifestata tutti gli stranieri dai diritti politici; anche volendo mantenere la criticabile distinzione dei diritti inviolabili in due categorie (quelli riconosciuti in capo a “tutti” e quelli propri solo dei cittadini), è quantomeno dubbio che le condizioni oggi adombrate siano sufficienti per restringere la titolarità dei diritti politici-diritti inviolabili dell’uomo ai soli cittadini.

Si noti: la qualifica dei diritti politici come diritti di cui all’art. 2 Cost. imporrebbe, inoltre, quantomeno, che i diritti stessi siano, in primo luogo, riconosciuti anche agli stranieri e, solo in secondo luogo, previo bilanciamento (“ragionevole”) della garanzia di cui all’art. 2 con altri valori costituzionali, eventualmente limitati (sino all’esclusione dalla titolarità)<sup>460</sup>.

La titolarità originaria, cioè – si potrebbe dire –, spetta a tutti coloro che risiedono stabilmente (in ragione della *ratio* dei diritti politici), mentre ipotetiche limitazioni ai soli cittadini devono essere giustificate con il riferimento ad altre norme costituzionali.

L’interpretazione proposta potrebbe anche essere compatibile con il ragionamento fatto dalla Corte a proposito di alcuni diritti di libertà: «non può escludersi che, tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che possono giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti»<sup>461</sup>. Lo straniero sarebbe titolare di veri e propri diritti costituzionali inviolabili - e non di semplici diritti legislativi -, e il legislatore potrebbe prevedere delle limitazioni, ma solo per tutelare valori costituzionali di pari rango<sup>462</sup> e salvo il controllo di ragionevolezza (non discrezionalmente)<sup>463</sup>.

Al riconoscimento in capo allo straniero di ogni diritto ricompreso tra i diritti inviolabili *ex art. 2 Cost.* si riferisce, del resto, recentemente la stessa Corte costituzionale, laddove sostiene che esiste una «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto», che «accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri,

---

dell’uomo in quanto cittadino per giustificare l’esclusione degli stranieri; essa sarà coerente rispetto a questa stessa affermazione solo in quanto si adotti una concezione di cittadinanza formale o sostanziale di tipo etnico.

<sup>460</sup> Occorre cioè una chiara e precisa indicazione (dato che il riferimento al rapporto permanente non appare – o non appare più – dirimente) dei requisiti che possono “ragionevolmente” essere richiesti allo straniero affinché sia, secondo l’interpretazione che si preferisce, non – come *prima facie* si sarebbe indotti a ritenere – riconosciuto titolare dei diritti politici, ma escluso dalla titolarità degli stessi.

<sup>461</sup> Corte cost., sent. n. 104 del 1969, in *Giur. cost.*, 1969, pp. 1588-1589.

<sup>462</sup> Quali che possano essere tali valori, non è facile da dirsi (né pare necessario assumere la posizione di “avvocato del diavolo” e cercarli); certo è che non si può misconoscere la natura di diritto inviolabile della persona umana dei diritti politici: quindi, il valore costituzionale in grado di legittimare una restrizione di un diritto della persona umana, potrebbe essere, ad esempio, un altro diritto, o, forse, un interesse – costituzionalmente riconosciuto - della collettività (ma qui il discorso facilmente muove verso un pendio pericoloso).

<sup>463</sup> Le «differenze di fatto» possono incidere su valori costituzionali e, in ipotesi, vulnerarli.

secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza»<sup>464</sup>.

Concludendo, a voler rispondere alla domanda formulata inizialmente, si potrebbe osservare come l'interpretazione maggioritaria (e del giudice costituzionale) consideri i diritti politici diritti inviolabili dell'uomo *sub condicione* che sia cittadino, ma come esistano argomenti anche in favore dell'affermazione che "i diritti politici sono diritti inviolabili dell'uomo *tout court*", discendendo eventuali limitazioni non tanto dalla riserva ai cittadini come principio indefettibile<sup>465</sup>, quanto dalla necessità di salvaguardare la *ratio* degli stessi diritti politici o altri valori costituzionali.

L'articolo 2 Costituzione, dunque, può costituire una tappa nel cammino della rilettura della Costituzione, verso il riconoscimento dello straniero residente come titolare dei diritti politici, supportando in particolare l'affermazione dei diritti politici come diritti della persona umana.

#### *IV.1.4. L'articolo 3: il principio di eguaglianza e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*

L'articolo 3 della Costituzione, al primo comma, sancisce l'uguaglianza di tutti i *cittadini* davanti alla legge e, al secondo comma, afferma che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei *cittadini*, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di *tutti i lavoratori* all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Non si intende in questa sede addentrarsi in una ricostruzione delle posizioni dottrinali<sup>466</sup> e giurisprudenziali sul problema dell'applicazione allo straniero del principio di

---

<sup>464</sup> Corte cost., sent. n. 172 del 1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1703; su tale sentenza, vedi più ampiamente *infra*.

<sup>465</sup> In argomento, cfr. F. CERRONE, *Identità civica*, cit., p. 451: l'idea che fra i diritti inviolabili «non possano annoverarsi (ma solo per quanto riguarda gli stranieri) quelli politici non può essere considerata un valore assoluto ed intangibile, ed è anzi matura per essere soggetta a temperamenti», in quanto «la negazione del diritto rischia di convertirsi in una inammissibile compressione della sfera personale del cittadino straniero e dunque in una violazione dell'art. 2 della costituzione»; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit.: «se da un lato si afferma che la "fondamentalità" e la "inviolabilità" non tollerano discriminazioni basate sulla cittadinanza, dall'altro si riconosce che esiste una sfera di diritti "inviolabili" o "fondamentali" il cui godimento dipende dalla esistenza di un presupposto che, in sostanza, non godrebbe di alcuna garanzia costituzionale, posto che l'acquisto della cittadinanza non è riconosciuto come "diritto fondamentale" ... » (p. 164).

<sup>466</sup> Sul tema dell'applicazione anche allo straniero del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. cfr., in dottrina, fra gli altri, L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 205-209; C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1966, pp. 395 ss.; C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, in particolare pp. 23-24 e p. 33, nota 36; F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività*, cit., p. 297; G. BISCOTTINI, *I diritti fondamentali*, cit., p. 335 e pp. 340-343; P. BARILE, *Il soggetto privato*, cit., pp. 51-52; G. ZAGREBELSKY, *Questioni di legittimità*, cit., p. 352; A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976, pp. 61-62; A. PACE, *Problematica, Parte*

eguaglianza, formale e sostanziale, sancito dall'art. 3 della Costituzione con riferimento testuale ai soli «cittadini». Basti ricordare che la Corte costituzionale ha, con una costante giurisprudenza<sup>467</sup>, affermato, sin dal 1967, che l'art. 3 Costituzione non può essere «isolatamente considerat[o]», ma deve essere interpretato «in connessione con l'art. 2 e con l'art. 10, secondo comma, Cost. ... Ciò perché, se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali»<sup>468</sup>, cioè quei «diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale»<sup>469</sup>.

Il principio di eguaglianza – parimenti ad altre norme della Costituzione – non deve essere, dunque, interpretato letteralmente quanto ai suoi destinatari, ma – come indica il giudice costituzionale – in “sistema” con le altre norme e, in specie, principi, costituzionali.

In questo senso vi è chi, per sostenere un'interpretazione estensiva dell'art. 3 Costituzione, sviluppa l'approccio sistematico e osserva come, «in modo non dissimile da quanto sembra accadere, nella giurisprudenza della corte, per il principio che impone il riconoscimento e la tutela dei “diritti inviolabili” di cui all'art. 2, anche gli altri principi, che parimenti caratterizzano la “forma di stato” accolta nella nostra costituzione, potrebbero incidere sull'interpretazione dell'art. 3, consentendo di superare la limitazione testuale ai “cittadini” in esso contenuta, o quanto meno imponendo di attenuarne o di ridefinirne la portata»<sup>470</sup>. Si potrebbe dire, ad esempio, «sia pure attraverso una semplificazione estrema del concetto», che «la “democraticità” che impronta di sé la costituzione repubblicana implica quantomeno che tutti coloro che sono sottoposti ad un potere abbiano le stesse *chances* di partecipare all'esercizio di quel potere; il riferimento al principio democratico potrebbe così consentire di sottoporre al controllo di

---

generale, cit., p. 144; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri*, cit., pp. 213-219; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., pp. 159 ss.; F. PASTORE, *Migrazioni internazionali e ordinamento giuridico*, in *Storia d'Italia - Annali*, XIV, *Legge Diritto Giustizia*, Einaudi, Torino, 1998, pp. 1083 ss.; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, cit., pp. 118 ss.

<sup>467</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri*, cit., che ricorda, oltre le sentenze citate, le sentt. nn. 144 del 1970, 109 e 244 del 1974, 46 del 1977, 215 del 1983, 490 del 1988, nonché le ord. nn. 76 del 1971, 78 del 1973, 40 del 1975, 19 e 135 del 1979, 24 del 1980, 460 e 503 del 1987 (p. 214, nota 29). A tali sentenze *adde* ord. n. 490 del 1988 e sent. n. 62 del 1994. Quanto a quest'ultima sentenza (n. 62 del 1994), taluno (Luciani, come riporta F. CERRONE, *Identità civica*, cit., p. 449) sosterebbe come essa abbia modificato l'orientamento della Corte, la quale avrebbe «riconosciuto che “cittadini e stranieri debbono essere posti sullo stesso piano quando è in gioco il godimento di diritti fondamentali”»; ma - è stato anche detto - «forse la rapidità delle affermazioni della corte non consente di formulare una valutazione adeguata al riguardo» (F. CERRONE, *Identità civica*, cit., p. 449).

<sup>468</sup> Corte cost., sent. n. 120 del 1967 (*Giur. cost.*, 1967, p. 1584).

<sup>469</sup> Corte cost., sent. n. 104 del 1969 (*Giur. cost.*, 1969, p. 1586); salve - come già ricordato - le «differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento», per cui la proclamazione dell'uguaglianza («nella titolarità di certi diritti di libertà») fra cittadino e straniero risulta compatibile con un «diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti» (*ivi*, pp. 1587-1589).

<sup>470</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 169.

“ragionevolezza” (nella sua accezione più stretta, di controllo cioè sull’effettivo rispetto del principio di eguaglianza) tutte quelle ipotesi di esclusione dalla partecipazione ai processi politici di soggetti sottoposti, al pari dei cittadini, all’azione dei pubblici poteri»<sup>471</sup>.

Seguendo questo ragionamento, il riconoscimento dei diritti politici (o, perlomeno, di alcuni diritti politici) allo straniero residente rappresenterebbe un necessario svolgimento sia del principio democratico sia del principio di eguaglianza.

Del resto, l’articolo 3 della Costituzione, pur trattando di eguaglianza dei «cittadini», si riferisce all’«effettiva partecipazione di *tutti i lavoratori* all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

In dottrina non è mancato chi ha sostenuto, proprio facendo riferimento all’art. 3, secondo comma, della Costituzione<sup>472</sup>, che «anche il lavoratore straniero ... dovrebbe vantare il diritto a partecipare, pur nei limiti apposti da altre disposizioni costituzionali (es. art. 48 Cost.), alla vita politica del paese», ricordando come «gli stati firmatari delle varie convenzioni internazionali elaborate in seno all’O.I.L. sono tenuti a parificare in tutto i lavoratori extracomunitari a quelli nazionali ...», come ribadito dalle leggi in materia di immigrazione<sup>473</sup>.

Il riferimento alle Convenzioni O.I.L., peraltro, non appare del tutto decisivo; come specificato altrove dallo stesso Autore citato, infatti, «le convenzioni internazionali adottate in materia di lavoro (convenzioni O.I.L.) non contengono generalmente alcun riferimento ad eventuali libertà politiche da riconoscersi agli stranieri»<sup>474</sup>.

L’unica eccezione potrebbe essere la Convenzione O.I.L. n. 143 del 1975, che, laddove tratta della «parità di opportunità e di trattamento», si riferisce all’occupazione e professione, alla sicurezza sociale, ai diritti sindacali e culturali, nonché – genericamente - alle libertà individuali e collettive<sup>475</sup>; secondo una interpretazione<sup>476</sup>, fra le libertà

---

<sup>471</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 170.

<sup>472</sup> Cfr., da ultimo, un riferimento in tal senso in A. CIANCIO, *I diritti politici*, cit., p. 66, che mette in rilievo come l’impegno della Repubblica «di eliminare le condizioni sfavorevoli alla partecipazione effettiva all’organizzazione anche politica del Paese riguarda tutti i lavoratori ...». D’altra parte non è nemmeno mancato chi, proprio ricordando che l’art. 3, c. 2, si riferisce «ad attività e situazioni tipiche dei cittadini, come la partecipazione alla “organizzazione politica del Paese”», dubita, pur ritenendo la norma in questione formulata con riferimento alla persona umana, che essa possa, in tutte le sue parti, valere «per gli individui, genericamente intesi» (C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economico-giuridici* della Facoltà di Giurisprudenza della Università di Cagliari, XXXVI, Cedam, Padova, 1953, p. 13, nota 5).

<sup>473</sup> L. MELICA, *Lo straniero*, cit., p. 200.

<sup>474</sup> L. MELICA, *Lo straniero*, cit., p. 33.

<sup>475</sup> Cfr. art. 10 della Convenzione O.I.L. n. 143 del 1975 sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 10 aprile 1981, n. 158: «ogni Stato membro per il quale la convenzione sia in vigore s’impegna a formulare e ad attuare una politica nazionale diretta a promuovere e garantire, con metodi adatti alle circostanze ed agli usi nazionali, la parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione e di professione, di sicurezza sociale, di diritti sindacali e culturali, nonché di libertà individuali e collettive per le persone che, in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovino legalmente sul suo territorio»; vedi anche l’art. 1: «ogni Stato membro per cui la presente convenzione sia

individuali e collettive andrebbero iscritti anche i diritti politici, perlomeno a livello di autonomie territoriali.

L'interpretazione di «tutti i lavoratori» come categoria ricomprendente anche il lavoratore straniero pare però più solidamente argomentata se ci si basa sulla considerazione della centralità che il «lavoro» occupa nel nostro sistema costituzionale.

Da un lato, infatti, appare facile affermare che «tutti i lavoratori» sottintende «tutti i lavoratori-cittadini», essendo «i cittadini» l'oggetto letterale della norma in esame, che si riferisce, per l'appunto, alla volontà di rendere effettive la «libertà e l'eguaglianza dei cittadini»; dall'altro lato, però, occorre considerare che la Costituzione italiana considera il «lavoro» un elemento essenziale, tale da caratterizzare la forma di Stato (art. 1: «l'Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro») e da costituire un principio e un diritto fondamentale (art. 4). Escludere, quindi, chi svolge «un'attività o una funzione che concurr[e] al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, c. 2, Cost.), dalla partecipazione alla vita, anche politica, del Paese, appare in contrasto con lo spirito che anima la Costituzione.

La presenza di «lavoratori ospiti»<sup>477</sup>, «uomini e donne simili ai cittadini sotto tutti gli aspetti rilevanti nel paese ospitante», ma senza diritti politici, per cui sono «sudditi ... governati, come i meteci ateniesi, da una consorte di cittadini-tiranni»<sup>478</sup>, stride con la solenne affermazione che l'Italia è una repubblica «democratica» e «fondata sul lavoro» (art. 1 Cost.).

Il carattere fondamentale che i costituenti vollero attribuire al lavoro, cioè - si potrebbe sostenere -, se si dovesse scegliere fra varie modalità di trattamento, per certi versi estreme, che nel corso della storia delle formazioni politiche sono state adottate nei confronti delle persone (senza ulteriori qualifiche) che svolgono un'attività lavorativa,

---

in vigore s'impegna a rispettare i diritti fondamentali dell'uomo di tutti i lavoratori migranti» (tale articolo, peraltro, nulla chiarisce circa i diritti politici, dipendendo la loro titolarità dalla soluzione della questione se essi costituiscano diritti fondamentali dell'uomo o solo del cittadino).

<sup>476</sup> Nel corso del dibattito sull'art. 10 della Convenzione n. 143 fu presentato da parte del rappresentante del governo francese un subemendamento con cui si chiese «espressamente di specificare l'esclusione -tra le libertà individuali e collettive- di ogni diritto avente natura politica». La proposta francese fu formalmente rigettata e «il formale rigetto di questa richiesta francese fu interpretato da parte dei rappresentanti dei governi austriaco e svizzero come comportante la inclusione dei diritti politici tra le libertà individuali e collettive di cui all'art. 10 della Convenzione», mentre i rappresentanti dei lavoratori «preferirono -forse per non indisporre ulteriormente il governo francese- considerare come ricompresi nelle suddette libertà unicamente i diritti di manifestazione del pensiero, di riunione, associazione e di informazione». D'altra parte, i «delegati, nel ritenere improponibile una estensione dei diritti politici nel senso di una loro riferibilità al livello nazionale a favore dei lavoratori migranti, considerarono con favore, anche se non in via immediata, il riconoscimento di tali diritti a livello delle autonomie territoriali, citando esempi precisi di ordinamenti che già prevedevano tali prerogative» (L. MELICA, *Lo straniero*, cit., p. 33).

<sup>477</sup> L'espressione «lavoratori ospiti» (*gastarbeiter*) si adatta particolarmente al trattamento dei lavoratori in Germania, ma il rischio che anche in Italia si instauri un modello simile viene considerato «elevato» (cfr. L. PEPINO, *Immigrazione, politica e diritto (note a margine della legge n. 40/98)*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1999/1, p. 22); sul concetto di «lavoratori ospiti» vedi soprattutto M. WALZER, *Sfere di giustizia*, cit., pp. 64 ss.

<sup>478</sup> M. WALZER, *Sfere di giustizia*, cit., pp. 67-68.

porterebbe a scegliere la Russia sovietica del 1918, dove la Costituzione garantiva la piena uguaglianza dei diritti politici anche a tutti gli stranieri presenti in Russia a scopo di lavoro<sup>479</sup>, rispetto all'Atene del V secolo, dove per i meteci<sup>480</sup>, persone che pur svolgevano un ruolo fondamentale nell'economia e risiedevano e lavoravano nello Stato, non era prevista alcuna forma di partecipazione all'organizzazione politica<sup>481</sup>.

#### *IV.1.5. L'articolo 6: la tutela delle minoranze*

L'articolo 6 della Costituzione recita: «la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche».

Se si dimostrasse che fra le «minoranze» *ex art. 6* Costituzione sono comprese anche le minoranze composte da gruppi di stranieri, di immigrati, e se si considerasse parte integrante della tutela il riconoscimento di forme di rappresentanza, si potrebbe trovare nell'articolo 6 un supporto alla garanzia dei diritti di partecipazione degli stranieri, i quali sarebbero “addirittura” tutelati in maniera particolare, affinché possano “meglio” far presenti le istanze legate alle loro specificità culturali.

Quanto al concetto di minoranza, tradizionalmente prevale – anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale – un'interpretazione “storica”, in virtù della quale oggetto della tutela sono le comunità linguistiche storiche<sup>482</sup> e non le “nuove minoranze”, ovvero le comunità degli attuali immigrati<sup>483</sup>. In prospettiva evolutiva e, se si vuole, anche *magis ut valeat*, della Costituzione, peraltro, l'articolo 6 potrebbe trovare applicazione anche nei

---

<sup>479</sup> Cfr. art. 20 della Costituzione sovietica del 1918 (già citato per esteso in cap. II, par. II.2).

<sup>480</sup> Sulla situazione dei meteci ateniesi cfr., ad esempio, M. WALZER, *Sfere di giustizia*, cit., pp. 62 ss.; D. LOCHAK, *Le concept d'étranger dans l'histoire et la culture*, in A. Perduca, F. Pinto (a cura di), *L'Europa degli stranieri. Stranieri extracomunitari tra accoglienza e rifiuto alla soglia del 1993*, Franco Angeli, Milano, 1991, p. 22.

<sup>481</sup> «Non potevano avere cariche pubbliche né andare all'assemblea né sedere in una giuria ... e non erano mai consultati sulle decisioni da prendere»; «anche loro stavano sulla scena, per il semplice fatto di abitare nello spazio protetto della città-stato; ma non vi avevano voce» (M. WALZER, *Sfere di giustizia*, cit., p. 63).

<sup>482</sup> Il riferimento, in specie, è alle popolazioni elencate nell'art. 2 della legge di attuazione dell'art. 6 Costituzione (legge 15 dicembre 1999, n. 482, *Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*): le popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo.

<sup>483</sup> Sulla distinzione, seguita in Italia, ed anche normalmente negli altri Stati ed a livello internazionale, fra minoranze linguistiche in senso classico e “nuove minoranze”, cfr., da ultimo, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, E. PALICI DI SUNI PRAT, *La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2000/I, pp. 104 ss.



confronti delle nuove minoranze<sup>484</sup>, valorizzando della minoranza l'identità culturale e "trascurandone" l'elemento territoriale<sup>485</sup>.

Ma come sono tutelate le minoranze?

Per quel che qui interessa, rilevano soprattutto le sentenze della Corte costituzionale nelle quali si affronta la controversa questione della rappresentanza delle minoranze<sup>486</sup>.

Il giudice costituzionale, in più occasioni<sup>487</sup>, riconosce che «la tutela delle minoranze linguistiche locali è espressamente compresa fra gli interessi nazionali» e costituisce «un principio costituzionale», il quale «non può non estendere la propria efficacia anche nei confronti del diritto all'elezione della rappresentanza politica», e che, in particolare, la minoranza deve poter «esprimere la propria rappresentanza politica in condizioni di effettiva parità»<sup>488</sup>.

---

<sup>484</sup> Sulla questione dell'estensione dell'art. 6 Cost. agli immigrati vedi, tra gli altri, S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Cedam, Padova, 1998 (in particolare l'intervento di G. CONETTI, *Rifugiati e minoranze*, pp. 75 ss.); G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Regione e governo locale*, 1995/1-2, pp. 9 ss.; E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 196 ss.; G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, Cedam, Padova, 1998, pp. 220 ss.; L. MELICA, *Lo straniero*, cit., pp. 151 ss.

<sup>485</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione*, cit., pp. 11-12, il quale osserva che «le comunità di stranieri immigrati sembrano caratterizzate dalla comunanza di valori nazionali, linguistici, culturali, religiosi e ad un tempo non sono necessariamente collegate a un preciso ambito territoriale e non hanno necessariamente la caratteristica della ... stabilità e permanenza nel tempo»; in proposito, non manca chi (per indicazioni bibliografiche, si rinvia a G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione*, cit., spec. p. 12, nota 5) motiva la carenza di tutela proprio in relazione alla mancanza, o debolezza, dell'elemento territoriale.

A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, XXVI, 1976, p. 549, sottolinea come «le situazioni giuridiche soggettive che realizzano la tutela positiva delle minoranze linguistiche vedono la loro operatività limitata normalmente al criterio territoriale, salvo deroghe, e solo eccezionalmente in base al criterio personale»; tale *modus operandi* non pare peraltro costituzionalmente vincolato.

Sempre G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione*, cit., p. 13, rileva come «la percezione del fenomeno delle comunità di immigrati come assimilabile a quello delle tradizionali minoranze comincia ad emergere a livello di organizzazioni internazionali» (cfr. *ibidem* per il riferimento ad alcuni documenti internazionali nel senso indicato).

<sup>486</sup> Per un esame dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di tutela delle minoranze linguistiche, cfr. A. PIZZORUSSO, *Tutela delle minoranze linguistiche e competenza legislativa regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, pp. 1093 ss. (nonché qualche spunto in ID., *Minoranze etnico-linguistiche*, cit., spec. pp. 531 e 534 ss., nonché in ID., *Art. 6*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, pp. 296 ss.); E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit., in particolare pp. 61 ss.

<sup>487</sup> Cfr., con particolare riferimento al tema della partecipazione politica, le sentenze citate *infra*, cui *adde*, recentemente, sent. n. 356 del 1998; nonché, in precedenza, sent. n. 240 del 1975 (*Giur. cost.*, 1975, pp. 2866 ss.), in tema di presunta violazione del diritto elettorale attivo degli emigrati all'estero già elettori della Regione Trentino-Alto Adige e che *ivi* rientrano, in relazione, fra l'altro, anche all'art. 6 Cost.; sent. n. 86 del 1975 (*Giur. cost.*, 1975, pp. 799 ss.), specie laddove, in un passo, si afferma, a proposito del principio di tutela delle minoranze linguistiche, che esso «si rivolge essenzialmente nella duplice direzione, di assicurare, per un verso, la permanenza contro forzate assimilazioni ... e di garantire alle stesse, per altro verso, forme e modi di partecipazione all'organizzazione politico-amministrativa della Provincia (e della Regione), in proporzione della loro consistenza numerica» (p. 806).

<sup>488</sup> Corte cost., sent. n. 438 del 1993, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 3584-3585; in senso critico rispetto a tale sentenza proprio in quanto in realtà contravverrebbe alla nozione di rappresentanza politica coerente ad un sistema di democrazia pluralistica – rappresentanza che è delineata «in modo da dare anzitutto ingresso ad istanze e componenti di ordine generale (art. 67 Cost.), escludendo l'ammissibilità di rappresentanze

«E questo» - secondo la Corte - «può comportare ... la necessità talora di un trattamento specificamente differenziato», attraverso la combinazione di due criteri: «quello della rappresentanza proporzionale» e «quello della necessaria presenza negli organi collegiali pubblici ... , quando le circostanze sono tali da richiedere una specifica garanzia, anche al di là del criterio proporzionale e del principio di parità del voto»<sup>489</sup>.

Sembra emergere da queste sentenze<sup>490</sup> un diritto dell'individuo (membro di una minoranza) ad una rappresentanza che non ignori la sua appartenenza ad un determinato

---

frazionarie e particolari» -, S. BARTOLE, *Ancora un caso di "inquietante inammissibilità"*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 428.

<sup>489</sup> Corte cost., sent. n. 261 del 1995, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 1892-1894.

<sup>490</sup> A quanto si dirà nel testo si può aggiungere, come possibile implicazione delle sentenze ricordate per il tema che qui interessa, una ulteriore considerazione: l'esigenza di rappresentare le minoranze (o l'individuo come parte di una minoranza) ex art. 6 Cost. induce la Corte a ritenere doverosa l'attuazione di un bilanciamento, fra, per l'appunto, la tutela delle minoranze e l'universalità e l'uguaglianza nell'espressione del voto politico ai sensi dell'art. 48 Cost. [cfr., in particolare, Corte cost., sent. n. 261 del 1995: «quei valori ai quali si richiama il ricorso ... se da un lato esigono discipline di favore delle minoranze, come previsto dall'art. 6 Cost., devono per quanto possibile temperarsi con altri principi ... , e cioè gli artt. 48 e 49 Cost., che si rifanno piuttosto al principio della parità di trattamento fra tutti i cittadini ed a quello di eguaglianza nel voto politico» (*Giur. cost.*, 1995, p. 1894)]. Un tale bilanciamento, come aveva in precedenza chiarito la Corte, derogando a «valori costituzionali, quali l'uguaglianza del voto (artt. 3 e 48 Cost. ...)» - «principio fondamentale» che si traduce «nel riconoscimento della pari efficacia di ciascun voto nella formazione degli organi elettivi» (cfr., fra le altre, Corte cost., sentt. n. 43 del 1961 e n. 60 del 1963) - non può realizzarsi se non mediante norme costituzionali (cfr. Corte cost., sent. n. 233 del 1994, in *Giur. cost.*, 1994, p. 1941; norme che poi, data la «loro natura derogatoria» di «valori costituzionali generali», sono soggette al «criterio di stretta interpretazione delle norme eccezionali», il che comporta, fra l'altro, che non ne può essere ampliato il contenuto «mediante altre norme di diversa forza» (Corte cost., sent. n. 233 del 1994, in *Giur. cost.*, 1994, p. 1941).

L'ipoteizzazione da parte del giudice costituzionale di un criterio di stretta interpretazione a proposito della deroga al diritto di voto sotto il profilo della sua eguaglianza si deve ritenere applicabile anche ad altri profili, come quello dei titolari del diritto stesso? L'intitolazione ai cittadini del diritto di voto costituisce un «valore costituzionale generale»? Si rende necessaria anche in questo caso una legge costituzionale?

Degna di nota in proposito è, se pur in riferimento all'art. 51 e al diritto di elettorato passivo, Corte cost., sent. n. 287 del 1997 (*Giur. cost.*, 1997, pp. 2619 ss.), laddove la Corte rileva «che l'art. 51, nel riferirsi ... ai "requisiti" per l'accesso alle cariche elettive, sottintende il bilanciamento di interessi, cui la relativa legislazione primaria è direttamente chiamata dalla Costituzione; bilanciamento tra il diritto individuale di elettorato passivo, da un lato, e, dall'altro lato, la tutela delle cariche pubbliche, cui possono accedere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche, per loro natura, appunto "richiedono"» (p. 2625). Il giudice costituzionale ritiene che, nel caso di specie, «non è irragionevole che il legislatore siciliano», «nel quadro di una complessiva regolazione dei rapporti tra i due mandati rappresentativi - nazionale e regionale -», «nell'apprezzamento discrezionale delle specifiche condizioni che sono alla base del riconoscimento costituzionale della "specialità" dell'autonomia della Regione, abbia stabilito che questi due distinti piani di interessi debbano restare separati sin dalla fase elettorale di accesso alla carica di rappresentante della Regione» (pp. 2625-2626). In questa ipotesi, dunque, «rispetto al diritto costituzionale del singolo di elettorato passivo, si è considerata prioritaria ... la tutela di quel particolare carattere del mandato rappresentativo regionale, consistente nel riferirsi ad interessi differenti» (p. 2626) e - si sottolinea - una tale deroga all'art. 51 Cost. è ritenuta legittima anche se compiuta con una legge ordinaria, ma - e ciò consente di ricondurre comunque anche la pronuncia in esame tra quelle che richiedono l'applicazione del criterio di stretta interpretazione, anche se per qualche aspetto appare meno rigida - in quanto la deroga stessa è «finalizzata alla garanzia delle condizioni di autonomia speciale della Regione» (p. 2626), autonomia costituzionalmente riconosciuta.

Da ricordare è anche che il legislatore, per estendere, se pur in forma parziale, il diritto di voto agli «stranieri comunitari» ha ritenuto sufficiente una fonte di rango primario (ma suscettibile di essere indirettamente ricondotta, attraverso la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, all'art. 11 della Costituzione); la Corte, comunque, non si è mai pronunciata sul merito della questione [nel caso, infatti, in

gruppo sociale: in quanto parte di una minoranza – data una interpretazione evolutiva (e adeguatrice?) di tale concetto – lo straniero avrebbe così diritto ad una rappresentanza “avanzata”, tesa in un certo qual modo a garantire una rappresentanza “sostanziale” (che tiene conto delle differenze e delle specificità)<sup>491</sup> e in un orizzonte che quasi si potrebbe definire di tipo “comunitarista”.

Si sottolinea il riferimento al carattere “comunitarista”, in quanto, qui si insiste sul riflesso individuale del diritto alla rappresentanza delle minoranze<sup>492</sup>, ma non si può certo escludere il profilo “collettivo” dell’articolo 6, ovvero la tendenza a configurare le «minoranze» come soggetti in sé, titolari di posizioni giuridiche soggettive proprie<sup>493</sup>.

Muovendosi nella prospettiva della rappresentanza delle minoranze come diritto dell’individuo<sup>494</sup>, l’interpretazione prospettata può costituire un argomento *pro* riconoscimento dei diritti politici allo straniero?

Non si può nascondere che il ragionamento che deduce, da un eventuale riconoscimento dell’esercizio di un diritto in forma “avanzata”, l’attribuzione del diritto stesso, rappresenta una forzatura<sup>495</sup>; senza dubbio più razionale sarebbe un *modus procedendi* che, considerati gli stranieri titolari del diritto di voto, attraverso l’equiparazione tra

---

cui era stata sottoposta alla sua attenzione la legge 24 gennaio 1979, n. 18 (*Elezioni dei rappresentanti dell’Italia al Parlamento europeo*), come modificata dalla legge 18 gennaio 1989, n. 9 (*Modificazione della l. 24 gennaio 1979, n. 18 per l’eleggibilità al Parlamento europeo dei cittadini degli altri Paesi membri della Comunità europea*), la Corte – come già accennato - aveva dichiarato la manifesta inammissibilità della questione per difetto di rilevanza (cfr. ord. n. 316 del 1989); è da sottolineare che, tuttavia, nel caso di specie il giudice *a quo* aveva sollevato la questione non in riferimento all’attribuzione letterale del diritto di voto ai “cittadini” di cui all’art. 48 Cost., ma per supposta violazione dell’art. 51, c. 1 e 2, Cost.].

<sup>491</sup> ... che considera l’uomo come contestualizzato socialmente e culturalmente.

<sup>492</sup> Si muove, cioè, dall’idea che la persona umana si realizza (anche) in una comunità, nella prospettiva, però, che quest’ultima rileva soprattutto in quanto è “centrale” per la persona.

<sup>493</sup> Sul carattere della minoranza come “soggetto giuridico”, ovvero come titolare di propri diritti, cfr., tra gli altri, A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, cit., spec. pp. 533 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione*, cit., p. 17.

<sup>494</sup> Con ciò, peraltro, non si esclude che il diritto in questione sia collettivo o miri alla tutela di interessi collettivi; semplicemente non lo si considera come un diritto attribuito ad un soggetto di tipo collettivo (come la minoranza).

<sup>495</sup> In questo senso “debole” si presenta anche la tesi che considera «il diritto all’identità culturale», come diritto riconosciuto dall’art. 6 Cost., «ricostruibile anche grazie alle indicazioni che si ricavano dall’attivazione degli istituti di partecipazione» e ipotizza un diritto al riconoscimento dei diritti di partecipazione alla vita pubblica locale sulla base della considerazione che gli stessi «assumono... per lo straniero una valenza strumentale» rispetto al diritto all’identità culturale (L. MELICA, *Lo straniero*, cit., pp. 200-201). Un tale modo di argomentare pare, sotto più profili, “eccessivo”: al di là delle difficoltà, che si ritengono superabili, legate alla riconduzione delle minoranze di immigrati alla sfera di applicazione dell’art. 6 Cost., non pare così automatico trarre dal diritto all’identità culturale un diritto alla rappresentanza, specie se inteso non solo genericamente come diritto a manifestare pubblicamente le esigenze e gli interessi di uno specifico gruppo culturale ma anche specificamente come diritto al voto politico. Come si è già detto, inoltre, meglio sarebbe riconoscere il diritto di ciascun individuo, astrattamente inteso, alla rappresentanza e poi, come specificazione di tale diritto, la pretesa dell’individuo ad essere rappresentato anche come appartenente ad una specifica “comunità” etnica, culturale, linguistica o religiosa. Peraltro, occorre sottolineare che l’Autore della tesi in discussione pare utilizzare in senso ampio l’espressione «diritti di partecipazione alla vita politica locale»: si riferisce, infatti, ad alcuni istituti previsti dalla Convenzione del Consiglio d’Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, quali le istanze, le petizioni e le consulte.

minoranze linguistiche classiche e nuove minoranze estendesse alle seconde le forme particolari di tutela della rappresentanza previste per le prime.

La disposizione di cui all'art. 6 della Costituzione potrebbe, cioè, più "razionalmente", essere chiamata in causa per meglio specificare e garantire i diritti di partecipazione politica degli stranieri, *anche* come membri di una minoranza.

La garanzia della rappresentanza delle minoranze, in questo senso, può essere intesa soprattutto come argomento per una concezione che vede la persona non in astratto, ma in concreto e, in particolare, non come essere singolo, ma come soggetto inserito in un determinato gruppo sociale<sup>496</sup>. Il diritto alla rappresentanza, in quest'ottica, pare teso a tutelare in maniera sostanziale (oltre la semplice attribuzione formale) il diritto di ciascun individuo (come persona "situata" e, in specie, inserita in un gruppo sociale) alla propria rappresentanza<sup>497</sup>.

Si può dunque rilevare, in altre parole, la volontà di rendere effettivo il diritto di rappresentanza, di garantire che il governato possa sentirsi nel modo più ampio possibile rappresentato dai governanti. Ora, ciò può essere letto, ma si tratta pur sempre di un argomento debole, come elemento in favore del riconoscimento degli stranieri quali titolari dei diritti politici: l'ampiezza ed effettività del contenuto di un diritto e la titolarità dello stesso non operano sullo stesso piano, ma si può ritenere che la volontà di inverare quanto più possibile l'identità governati-governanti quale appare comprovata dall'interpretazione data dalla Corte in relazione al primo piano, "dovrebbe" manifestarsi anche nel secondo.

#### *IV.1.6. L'articolo 10, c. 3: l'asilo come tutela dell'«effettivo esercizio delle libertà democratiche»*

Il diritto d'asilo viene riconosciuto dalla Costituzione italiana, all'art. 10, c. 3, allo straniero «al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana».

---

<sup>496</sup> Le specificità dei singoli sono considerate al fine di garantire l'effettività del diritto di rappresentanza (lontana è la prospettiva che collega la rappresentanza al possesso di determinate caratteristiche etniche-culturali).

<sup>497</sup> Questo, senza dimenticare che, accanto a tale interpretazione, vi è quella secondo la quale ad essere messo in luce nella giurisprudenza costituzionale è soprattutto l'interesse generale della rappresentanza, la rappresentanza come cura della «nazione», la rappresentanza «senza vincolo di mandato» (art. 67 Cost.). In questo senso, ad esempio, viene citato il passo della sent. n. 233 del 1994, laddove, pur ritenendo costituzionalmente garantito il diritto delle minoranze «di esprimere in condizioni di effettiva parità la propria rappresentanza politica», si afferma che «tale tutela non può superare certi limiti, dovuti ad una serie di diverse considerazioni (anche di proporzionalità numerica) e soprattutto al necessario contemperamento di questa esigenza con altri valori parimenti meritevoli di tutela» (*Giur. cost.*, 1994, p. 1940); per un commento a tale sentenza, cfr. S. BARTOLE, *Un caso di insoddisfacente overruling in tema di tutela delle minoranze in materia elettorale*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 4098, specie laddove mette in luce come la volontà di tutelare l'uguaglianza e la parità del voto che traspare dalla sentenza in esame rinvia proprio «al carattere generale della rappresentanza politica e amministrativa».

La *ratio* del diritto di asilo, cioè, consiste nel garantire che qualsiasi persona, a prescindere dalla sua cittadinanza, possa essere titolare ed esercitare effettivamente le «libertà democratiche»; per cui, se ad essa ciò è precluso nel Paese in cui vive, ha diritto di essere accolta in Italia. «Si è voluto annettere tale importanza alle “libertà democratiche” garantite dalla nostra Costituzione, da ritenere che esse costituiscano un bene indispensabile ed insopprimibile per ogni persona umana, dovunque essa si trovi. Talché è sufficiente che uno straniero non goda effettivamente di quelle libertà nel suo Stato, perché l'Italia gli apra le porte, per consentirgli di fruire di esse nel nostro Paese»<sup>498</sup>.

Fra le «libertà democratiche», il cui mancato godimento costituisce titolo per ottenere asilo e di cui l'asilo *dovrebbe* godere in Italia, vi sono anche i diritti politici?

Vi è chi sostiene che «poiché appare certo che le “libertà democratiche” di cui ci si occupa non sono altro che i ‘diritti politici’ che rendono democratico un ordinamento, almeno per gli stranieri che appartengono ad un paese autoritario e si sono rivolti al nostro per ottenere ospitalità la titolarità dei diritti politici è pacifica»<sup>499</sup>. Altrimenti - è stato aggiunto - «non si comprenderebbe in che cosa consiste questa accoglienza; atteso che, non trattandosi nella stragrande maggioranza delle richieste di asilo di gente ‘perseguitata’, l'asilo non può valere a garantire beni primari come la vita o la libertà personale che in quanto tali, in questi casi, non sono messi in discussione»<sup>500</sup>.

Chi così argomenta il riconoscimento dei diritti politici ex art. 10, c. 3, Cost., agli asilati, prosegue notando come, «a maggior ragione», i diritti politici sono da riconoscersi agli «stranieri non esiliati ma immigrati», in quanto «sarebbe assurdo che la nostra Repubblica, così sollecita a dare accoglienza a chi in un ordinamento autoritario è impedito nell'esercizio delle libertà democratiche, non consentisse poi di esercitare questi diritti a chi nel nostro paese è immigrato solo per motivi di lavoro o di altro genere provenendo da un paese a regime democratico»<sup>501</sup>.

Parrebbe un ragionamento logico, ma la dottrina maggioritaria<sup>502</sup>, d'accordo con la giurisprudenza costituzionale<sup>503</sup>, nega invece senza dubbi all'asilo i diritti politici.

<sup>498</sup> A. CASSESE, *Il diritto di asilo territoriale degli stranieri*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, pp. 531-532.

<sup>499</sup> A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica*, cit., p. 999.

<sup>500</sup> A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica*, cit., p. 999.

<sup>501</sup> A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica*, cit., p. 1000. L'Autore osserva anche come sia «chiaro ... che il principio d'eguaglianza non vale solo a parificare la condizione degli stranieri a quella dei cittadini ma anche ad evitare disparità di trattamento tra gli stranieri stessi» (p. 1000, nota 17).

<sup>502</sup> Cfr. chi sostiene che tra le «libertà democratiche» «sono ... da ricomprendere ... rapporti e situazioni giuridiche che, secondo la sistematica accolta dalla nostra Costituzione, possono rientrare tra quelli “civili”, o “etici”, o “economico-sociali”, senza del tutto escludere quelli qualificabili e, *in iure condito*, qualificati “politici”», che però sono limitati in virtù della «inesistenza di un rapporto di appartenenza politica dello straniero con la Repubblica» (G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., p. 91), o chi rileva come «non deve essere garantito l'esercizio di tutte necessariamente le libertà riconosciute dalla nostra Costituzione, ma solo di quelle libertà che saranno individuate dalla legge» (A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale*, cit., p. 309).

L'espressione «libertà democratiche» - si osserva – appare, «in termini giuridici ed obiettivi, evidentemente vaga, non costituendo, né esprimendo essa, nelle più note classificazioni dei diritti pubblici subiettivi, una categoria dommatica autonoma ed in sé omogenea»; essa «esprime, soprattutto, un criterio empirico e genericamente politico di individuazione, definibile solo in relazione alla nozione, in essa presupposta, di democrazia, rispetto alla quale quelle libertà si pongono in un rapporto di coesistenzialità, ad un tempo, politico-ideologica e funzionale»<sup>504</sup>.

Fra le libertà coesistenziali alla democrazia, peraltro, i diritti politici occupano senza dubbio una posizione rilevante e, in effetti, vengono generalmente ricompresi tra le «libertà democratiche», di cui anzi rappresentano quasi la naturale traduzione<sup>505</sup>.

O, meglio – e qui sta la “scappatoia”, o l'inganno, a seconda dei punti di vista -: i diritti politici sono «libertà democratiche», quando si discute delle libertà che costituiscono presupposto dell'asilo, ovvero il cui impedimento fonda un diritto di ingresso e soggiorno in Italia; mentre, quando si tratta di individuare le «libertà democratiche» di cui può godere l'asilato in Italia<sup>506</sup>, vengono esclusi proprio i diritti politici.

Non si contraddice così la *ratio* dell'asilo? Non costituisce un paradosso accogliere uno straniero in Italia perché nel suo Paese non può esercitare i diritti politici, e poi negare a quello straniero proprio l'esercizio dei diritti politici?

Se l'effettivo impedimento all'esercizio dei diritti politici costituisce un motivo per ottenere l'asilo - come pare generalmente riconosciuto e come è confermato dalle discussioni svoltesi in Assemblea costituente<sup>507</sup> -, non riconoscere i diritti politici all'asilato sarebbe, ad esempio, come non riconoscergli il diritto alla libertà di

---

<sup>503</sup> Vedi la sentenza n. 11 del 1968 – già ricordata – dove si legge che gli stranieri in stato di asilo godono in Italia «di tutti quei fondamentali diritti democratici che non s[on]o strettamente inerenti allo *status civitatis*» (*Giur. cost.*, 1968, p. 356).

<sup>504</sup> G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., p. 91.

<sup>505</sup> Gli aspetti discussi riguardano generalmente i diritti socio-economici (quali, ad esempio, il diritto al lavoro, ad un livello di vita che consenta «un'esistenza libera e dignitosa» ai sensi dell'art. 36 Cost.), mentre i diritti politici sono dati quasi per scontati; cfr., fra gli altri, C. MORTATI, *Istituzioni*, II, cit.: «occorre naturalmente che sia accertata la sussistenza delle condizioni volute dall'art. 10, e cioè l'effettiva soppressione ... dei fondamentali diritti civili e politici ...» (p. 1157); M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri*, cit.: «non si tratta soltanto delle libertà politiche, ma anche delle libertà civili» (p. 230); F. DURANTE, *Chi è il rifugiato*, in M. R. Saulle (a cura di), *Asilo, migrazione, lavoro*, ESI, Napoli, 1995, pp. 38 ss.: «sicuramente le libertà democratiche non sono soltanto le libertà cosiddette politiche ... il fatto di non godere, nel proprio Paese d'origine, non solo dei diritti politici, ma anche di quelli di carattere economico e sociale, potrebbe costituire motivo per attribuire agli individui il diritto di asilo» (pp. 44-45).

<sup>506</sup> Per l'individuazione delle libertà che l'ordinamento italiano garantisce all'asilato cfr., tra gli altri, G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., p. 92; R. D'ALESSIO, *Art. 10*, co. 2<sup>a</sup>-4<sup>a</sup>, sez. II, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 67.

<sup>507</sup> In Assemblea costituente furono rigettate tutte le proposte volte ad inserire quale causa giustificante l'asilo l'elemento della “persecuzione” (cfr., in particolare, Assemblea costituente, seduta dell'11 aprile 1947, in *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, pp. 792 ss.), per cui hanno diritto di ottenere l'asilo anche «coloro che, pur senza essere perseguitati per essersi attivamente impegnati nella vita civile o politica, trovano tuttavia repugnante alla loro coscienza civile e morale vivere in uno Stato autoritario» (A. CASSESE, *Il diritto di asilo*, cit., p. 536).

manifestazione del pensiero pur se l'impedimento all'esercizio di tale diritto ha costituito la ragione del suo asilo.

Il diritto di partecipare al governo del proprio Paese è un diritto di ciascun individuo, come è riconosciuto da numerosi atti internazionali: l'asilo non può esercitare questo diritto nel suo Paese di origine (come imporrebbero le norme internazionali, secondo l'interpretazione maggioritaria)<sup>508</sup>, perché gli viene impedito l'esercizio del diritto stesso o di altre "libertà democratiche"; spetterà, quindi, al Paese che, constatato l'impedimento, decide di accoglierlo garantire l'effettività del diritto in questione.

Dedotto il riconoscimento in capo all'asilo dei diritti politici in ragione della *ratio* dell'asilo stesso (*ex*, dunque, art. 10, c. 3, Cost.), quali argomenti si possono trarre circa la titolarità da parte degli stranieri *tout court* dei diritti politici?

In primo luogo, il riconoscimento dei diritti politici a dei non-cittadini, se pur appartenenti ad una categoria particolare<sup>509</sup>, spezza la riserva assoluta dei diritti stessi ai cittadini, a ciò aggiungendosi che, a questo punto, si potrebbe chiamare in causa il principio di eguaglianza (nella specie, fra non cittadini) per argomentare l'estensione a tutti gli stranieri (stabilmente residenti)<sup>510</sup>.

In secondo luogo, si potrebbe sostenere l'ipotetica incoerenza e irrazionalità di un ordinamento (costituzionale) che accoglie taluno per consentirgli di esercitare i suoi diritti fondamentali e poi nega quegli stessi diritti ad un altro soggetto già presente sul territorio<sup>511</sup>. In questo senso sarebbe la stessa presenza dell'istituto dell'asilo (in connessione con il principio democratico e il principio di eguaglianza), a determinare l'irragionevolezza di una interpretazione escludente gli stranieri dai diritti politici e a "motivare", invece, la tesi che li vuole titolari dei diritti stessi<sup>512</sup>.

#### *IV.1.7. L'articolo 11 e il consenso alle «limitazioni di sovranità»*

Come argomento a favore del riconoscimento dei diritti politici agli stranieri è stato chiamato in causa anche l'impegno dell'Italia a consentire «in condizioni di parità con gli

---

<sup>508</sup> Tradizionalmente – si è già avuto occasione di osservare – si ritiene che le norme internazionali o si riferiscono direttamente al cittadino o al governo del "proprio paese", inteso come "stato di cui si è cittadini", anche se nulla esclude interpretazioni incentrate sulla valorizzazione della residenza.

<sup>509</sup> La considerazione che si tratta di una categoria particolare (specificamente tutelata e distinta, a livello costituzionale, da quella degli stranieri in generale) potrebbe, peraltro, essere utilizzata per evidenziare che si è in presenza di una eccezione (che conferma, o, comunque, non contraddice, la regola: diritti politici dell'uomo in quanto cittadino).

<sup>510</sup> In relazione al principio di eguaglianza, però, potrebbe obiettarsi, muovendo dalla particolarità della condizione di asilato, che si è in presenza di due situazioni diverse (asilati e stranieri *tout court*), le quali, dunque, dovrebbero essere trattate in modo differente.

<sup>511</sup> D'altra parte, però, si potrebbe sostenere la non irragionevolezza (alla luce dell'art. 10, c. 3, Cost. e fermo restando che da altre norme costituzionali può essere inferita la soluzione opposta) dell'esclusione dai diritti politici degli stranieri non asilati presenti sul territorio italiano, sul fondamento dell'osservazione che questi ultimi possono esercitare i diritti politici nel loro Paese di origine.

<sup>512</sup> Ciò – si ricorda – sempre muovendo dalla deduzione, anche qui, "razionale" e "ragionevole", che l'asilo (in ragione anche della mancanza del godimento dei diritti politici nel suo Paese di origine) goda (debba godere) dei diritti politici.

altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» (art. 11 Cost.).

In specie, taluno ha ritenuto il consenso alle «limitazioni di sovranità» prova del «superamento del principio nazionalistico (secondo cui lo stato di attiva partecipazione al reggimento della Repubblica è ristretto agli appartenenti alla “razza italica”))» e ha prospettato il «riconoscimento dei diritti politici anche agli stranieri» come mezzo attraverso il quale questi ultimi «potranno apprezzare il valore della pace e della giustizia (in funzione delle quali le limitazioni della sovranità sono consentite) e diventarne con il nostro popolo autentici operatori e promotori»<sup>513</sup>.

La «sovranità» di cui tratta l’articolo 11 Costituzione, però, più che riferirsi alla «identità tra governanti e governati espressa a livello diffuso nello *status activae civitatis* dei singoli»<sup>514</sup>, sembra debba essere intesa come “sovranità esterna”, cioè come indipendenza nei confronti degli altri Stati, o delle organizzazioni internazionali, nell’esercizio dei poteri dello Stato (come danno per scontato la dottrina maggioritaria<sup>515</sup> e la giurisprudenza costituzionale). A conferma, è sufficiente citare l’“utilizzo” prevalente dell’articolo 11: la legittimazione della diretta efficacia degli atti dell’ordinamento comunitario e le conseguenti «limitazioni dei poteri dello Stato in ordine all’esercizio delle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale»<sup>516</sup>.

«Se ... questo è il senso della “sovranità” di cui parla l’art. 11, non si capisce in che modo il riconoscimento di diritti politici a soggetti sprovvisti della cittadinanza potrebbe costituirne una “limitazione”», «a meno di ritenere» - ma appare eccessivo - «che il cittadino straniero agisca sempre e comunque come portatore degli interessi esclusivi del paese di provenienza, quasi come “organo” dello stato di cui ha la cittadinanza, e che dunque già la semplice attribuzione allo stesso di diritti politici rappresenti una minaccia per l’indipendenza della repubblica»<sup>517</sup>.

Non pare invece risolutiva l’obiezione mossa alla tesi dell’attribuzione dei diritti politici agli stranieri sulla base del riferimento alle «limitazioni di sovranità» di cui all’art. 11 Cost., per la parte in cui essa tace della condizione della «parità con gli altri Stati» richiesta dallo stesso art. 11<sup>518</sup>. A parte, infatti, la considerazione che l’Autore della tesi criticata pare conscio della presenza della suddetta condizione, in quanto limita la validità della sua tesi «agli stranieri che provengono da stati che si sono reciprocamente

---

<sup>513</sup> A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica*, cit., p. 1001.

<sup>514</sup> A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica*, cit., p. 1001.

<sup>515</sup> È sufficiente in proposito leggere i resoconti delle discussioni svoltesi in Assemblea costituente (vedi, in particolare, Assemblea costituente, seduta pom. 24 marzo 1947, in *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, pp. 607 ss.), dai quali si evince come, parlando di «limitazioni di sovranità», si aveva di mira il rapporto fra Stati, in vista della partecipazione ad organizzazioni internazionali (l’O.N.U.), o ad auspicate «unità della Europa» (p. 609).

<sup>516</sup> Corte cost., sent. n. 183 del 1973.

<sup>517</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 425.

<sup>518</sup> Cfr., in questo senso, G. D’ORAZIO, *Lo straniero*, cit., pp. 306-307.



obbligati»<sup>519</sup>, il riferimento dell'art. 11 alle «condizioni di parità con gli altri Stati» non deve essere inteso come un surrogato della “condizione di reciprocità” in relazione al riconoscimento dei diritti politici dei non-cittadini. La «condizione di parità» si riferisce al rapporto fra Stati, con lo scopo di mantenere l'indipendenza ed evitare la sottomissione al potere di un'altra autorità statale; il riconoscimento dei diritti politici, invece, riguarda lo *status* di singoli individui, senza alcun trasferimento di poteri ad altro Stato<sup>520</sup>. Non è quindi l'obiezione relativa alla mancata considerazione della «parità con gli altri Stati» in sé ad invalidare la tesi in discussione, quanto l'osservazione del fatto che l'art. 11 Costituzione non riguarda singoli individui o il rapporto Stato-individui, ma il rapporto fra Stati e/o organizzazioni internazionali.

In conclusione, quindi, pare di poter escludere che nel senso indicato l'articolo 11 possa contribuire – anche in prospettiva evolutiva – al riconoscimento dei diritti politici degli stranieri.

La norma in questione, peraltro, potrebbe essere utilizzata quale “copertura” per l'immissione di norme europee, o di altre organizzazioni internazionali, che in ipotesi prevedano il riconoscimento dei diritti politici agli stranieri<sup>521</sup>.

Quale argomento a supporto del riconoscimento agli stranieri dei diritti politici, inoltre, dell'articolo 11 può essere valorizzata l'indicazione a favore della promozione della pace e della giustizia. Pace e giustizia non solo costituiscono presupposto imprescindibile delle «limitazioni di sovranità» e le linee guida della politica estera, con l'impegno di promuoverle e favorirle, ma, come si può notare dalla stessa considerazione che esse «possono condurre perfino ad assumere limitazioni alla sovranità – in sé derogatrici del principio fondamentale di sovranità italiana posto dall'art. 1», «esse hanno per la Costituzione un valore di orientamento altissimo e primario», si pongono come «i fini dello Stato repubblicano»<sup>522</sup>. Ora «la pace e la giustizia tra i popoli ha fra i suoi pilastri fondamentali il riconoscimento e il rispetto dei diritti umani», come si evince fra l'altro dalla Carta delle Nazioni Unite, i quali, dunque, vengono «a far parte dei fini fondamentali dello Stato democratico»<sup>523</sup>. Ciò induce, ad esempio, ad interpretare i diritti fondamentali di cui all'art. 2 Cost. con il riferimento al contesto internazionale, superando quindi eventuali richiami “restrittivi” all'intitolazione della Parte I, in generale, o di specifici articoli (come il 17 o il 18), in specifico, della Costituzione ai cittadini.

---

<sup>519</sup> A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica*, cit., p. 1000.

<sup>520</sup> Concordemente, cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., pp. 425-426.

<sup>521</sup> In argomento, vedi G. DALLA TORRE, *Persona diritti cittadinanza*, in *Iustitia*, 1997/3, p. 253: «è la stessa normativa costituzionale, in particolare l'art. 48 Cost. che lega il diritto di elettorato attivo e passivo alla cittadinanza, ad essere messa in crisi. E ciò non solo per l'urgere del fatto sul diritto, ma anche per il concorrere di fonti normative - internazionali e comunitarie - a loro volta oggetto di specifiche garanzie costituzionali (cfr. artt. 10 e 11 Cost.)».

<sup>522</sup> U. ALLEGRETTI, *Costituzione e diritti cosmopolitici*, cit., pp. 177 e 180.

<sup>523</sup> U. ALLEGRETTI, *Costituzione e diritti cosmopolitici*, cit., pp. 180-182.

L'articolo 11 come principio che, attraverso il rinvio al livello internazionale, garantisce diritti cosmopolitici, indifferenti alla cittadinanza, può essere utilizzato anche in relazione ai diritti politici<sup>524</sup>, specie se si adotta una interpretazione non "tradizionale" delle norme internazionali che sanciscono i diritti politici («proprio Paese» come Stato in cui si risiede e non di cui si è cittadini) o si evidenziano alcune recenti aperture sia da parte di trattati internazionali o continentali (come nel caso della Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale) sia da parte di Costituzioni o legislazioni di altri Paesi.

A ciò è da aggiungere, inoltre, che il riconoscimento dei diritti politici a tutti i residenti stabilmente può essere considerato conforme rispetto ad una istanza di "giustizia", dovuto in ottemperanza all'implementazione (alla promozione) della giustizia internazionale, alla quale l'Italia non solo deve adeguarsi (ad esempio eventualmente recependo l'intitolazione in patti internazionali dei diritti politici in capo agli stranieri residenti), ma che deve attivarsi a promuovere.

## **IV.2. I diritti di libertà (e i diritti politici)**

### *IV.2.1. Le libertà di riunione e di associazione: il valore del riferimento letterale ai «cittadini» negli articoli 17 e 18*

Gli articoli 48, 49, 50 e 51, nel sancire i diritti politici, li attribuiscono testualmente ai «cittadini»: come deve essere interpretato tale riferimento testuale? si deve seguire un'interpretazione strettamente letterale e, di conseguenza, escludere ogni possibile ampliamento della sfera dei titolari dei diritti politici? Oppure, è possibile superare il dato letterale e riconoscere i diritti politici, o perlomeno alcuni di essi, anche agli stranieri? E, ancora, superare il dato letterale significa riconoscere *tout court* allo straniero la titolarità dei diritti di cui si discute o, semplicemente, facoltizzare il legislatore ad estenderli?

Problemi analoghi sono stati affrontati in riferimento agli articoli 17 e 18 della Costituzione, che rispettivamente sanciscono la libertà di riunione (art. 17, c. 1: «i cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi») e la libertà di associazione (art. 18, c. 1: «i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, ...»).

L'interpretazione ormai maggioritaria è orientata a non ritenere il dato letterale un ostacolo insormontabile, anche se incontra consenso l'opinione di chi individua, nel caso di libertà garantite testualmente ai «cittadini», non un vero e proprio diritto per lo

---

<sup>524</sup> U. ALLEGRETTI (*Costituzione e diritti cosmopolitici*, cit.), del quale si è sin qui seguito il ragionamento, peraltro, nello scritto citato, esclude l'estensione agli stranieri dei diritti politici, se pur in termini di «frontiera non assoluta», di «una assenza di garanzia non di un divieto perentorio» (ivi, pp. 187-188), precisando (cfr. spec. U. ALLEGRETTI, C. CORSI, *Rapport italien*, in *L'étranger. Travaux de l'Association Henri Capitant*, LGDJ, Paris, 1998, p. 672) che il legislatore ha la possibilità di intervenire estendendo i diritti stessi ai non cittadini.

straniero<sup>525</sup>, ma una semplice possibilità per il legislatore di estendere le libertà in questione anche al non-cittadino<sup>526</sup>.

L'indicazione a favore del superamento del dato testuale che si può dedurre dall'interpretazione degli articoli 17 e 18, Costituzione, è suscettibile di fornire un elemento *pro* estensione dei diritti politici agli stranieri; non si può però trasporre automaticamente tale indicazione al campo dei diritti politici. Il riferimento letterale, infatti, è identico, ma, mentre le libertà di riunione e di associazione sono ascritte tra le

---

<sup>525</sup> Nel senso della presenza di un vero e proprio diritto per lo straniero pare esprimersi P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984, che, individuando le libertà costituzionali comuni al cittadino e allo straniero, sostiene che esse spettano ad entrambi «non soltanto quando la costituzione parla di “tutti” o in modo impersonale (“nessuna prestazione può essere imposta”, art. 23), ma anche quando si dirige ai cittadini, non mostrando peraltro di esigere una disparità di trattamento a danno degli stranieri: il che vale, ad esempio, per gli artt. 17 e 18 che, disciplinando le libertà di riunione e di associazione, solo apparentemente (e forse per un *lapsus*) si dirigono ai cittadini e non anche agli stranieri, essendo in verità impensabile un divieto di partecipazione di costoro a quelle libertà» (p. 32). In senso analogo, anche se l'Autore non specifica che si tratta di un diritto e non di una mera facoltà legislativa, sembra potersi citare anche T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit.: «un primo criterio per giungere a questa individuazione (n.d.r.: dei diritti e libertà riconosciuti anche agli stranieri) è dato da una interpretazione strettamente letterale degli artt. 13 ss. della Costituzione ... Siffatto criterio appare, però, troppo limitativo» (p. 755); «non si vede, infatti, la ragione per cui ai non cittadini si debba impedire di associarsi (purché non in partiti), di riunirsi, ...» (p. 756); similmente, non ritiene vincolante il riferimento ai «cittadini» nemmeno C. LAVAGNA, *Basi per uno studio*, cit.: «è da ritenere, o quanto meno, da dubitare che essa [n.d.r.: la Costituzione] abbia inteso riferirsi all'*uomo* in genere, ancorché sprovvisto di cittadinanza. La necessità di tradurre il termine cittadino in quello di uomo è evidente e la correzione è possibile senza ricorrere, in genere, ad interpretazioni extratestuali nei casi degli artt.: 3, 1<sup>a</sup>, 16, 1<sup>a</sup>, 16, 2<sup>a</sup> (per la sola libertà di uscire dal territorio), 17, 18, 1<sup>a</sup> 2<sup>a</sup>, 38, 1<sup>a</sup> e 120, 3<sup>a</sup>» (p. 14); da ultimo, cfr., anche per indicazioni relative al dibattito in Assemblea costituente, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., pp. 134 ss.; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, cit., pp. 223 ss.

<sup>526</sup> Cfr., tra gli altri, C. MORTATI, *Istituzioni*, II, cit.: se ci si chiede «se la soluzione del quesito proposto [n.d.r.: la determinazione dei diritti dello straniero] possa desumersi, in modo testuale, dalle norme costituzionali, ritenendosi estese agli stranieri solo quelle situazioni che le norme stesse riferiscono a “tutti”, non quelle che vengono riferite ai “cittadini”», «la risposta più esatta è quella negativa perché, a parte la considerazione che il criterio proposto non sarebbe applicabile riguardo alle disposizioni formulate senza specifico riferimento ad alcuna categoria di destinatari (come gli artt. 13, 14, 15, 41, 42), non vi sono elementi sufficienti a fare ritenere che l'uso dell'uno o dell'altro termine abbia sempre corrisposto ad una precisa volontà rivolta a determinare la cerchia dei soggetti cui le singole norme fossero da riferire» (p. 1153). L'Autore quindi, dopo aver – come già altrove ricordato – affermato che «tre sono le situazioni prospettabili nei confronti dello straniero: a) di assoluta esclusione ...; b) di necessario riconoscimento ...; c) di discrezionale attribuzione ...» (p. 1154), in quest'ultima categoria colloca il diritto di associazione (anche se «la sua disciplina non è del tutto discrezionale», p. 1155).

Analogamente, anche F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività*, cit.: «deve dubitarsi ... se *debbono* o *possono* considerarsi riferite agli stranieri le libertà di riunione e di associazione; ... l'espressione “cittadini” non deve considerarsi vincolante, in quanto ... non vi sono fondamentali principi costituzionali che si oppongono all'estensione delle libertà stesse anche agli stranieri; con la conseguenza che non può considerarsi esistente costituzionalmente per gli stranieri un divieto di riunione e di associazione e che il legislatore può estendere, come ha fatto, il potere di associazione, che presuppone la relativa libertà, anche agli stranieri» (p. 315).

Una tesi differente, ma sempre nel senso della discrezionalità del legislatore, è quella proposta da A. PACE (*Problematica, Parte generale*, cit., spec. pp. 144-146) e G. ZAGREBELSKY (*Questioni di legittimità*, cit., p. 350), per la quale si rinvia *ante* (cap. III, par. III.1.2), ricordando solo qui sinteticamente come, muovendo dal presupposto che tutte le norme della Costituzione siano previste per i soli cittadini, si rimette alla discrezionalità del legislatore il riconoscimento o meno in capo allo straniero di tutte le libertà contemplate nella Costituzione, con il limite dell'art. 10, c. 2, Cost.

«libertà e [d]i diritti fondamentali tradizionali dell'uomo»<sup>527</sup>, i diritti politici – non occorrerebbe neanche più ripeterlo – sono tradizionalmente considerati «diritti per loro stessa natura inerenti alla qualità di cittadino ...»<sup>528</sup> e preclusi allo straniero.

Esposito osserva: se si affermasse che, «come l'art. 18 non esclude che anche gli stranieri possano associarsi o entrare a far parte di associazioni italiane, così neanche l'art. 49 esclude, parlando dei cittadini, che gli stranieri possano entrare a far parte di partiti italiani», «si dimenticherebbe ... che la disposizione sul diritto di associarsi in partiti è collocata nel titolo “Dei rapporti politici”, dove è disciplinato lo stato di attiva cittadinanza proprio degli appartenenti allo stato, e che, configurata la partecipazione ai partiti come diritto politico, ne è esclusa la spettanza agli stranieri». «In sostanza» – continua l'Autore – «quel che vale per le dichiarazioni delle libertà civili (che la attribuzione ai cittadini non esclude che possano goderne anche gli stranieri) non vale per le dichiarazioni dei diritti politici, o per la attiva partecipazione alla vita dello stato, che per tradizione spetta ai soli cittadini»<sup>529</sup>.

Il pensiero di Esposito rappresenta un *quid* pressoché indiscusso nella dottrina: la maggior parte degli autori che riconoscono che le libertà di riunione e di associazione spettano, o possono spettare, anche allo straniero, escludono poi che lo stesso goda o possa godere dei diritti politici (in alcuni casi non solo in senso stretto, come diritto di elettorato attivo e passivo, ma anche in senso ampio, cioè, ad esempio, come diritto di associarsi in partiti politici)<sup>530</sup>.

Se è vero, dunque, che il dato letterale è superabile – e, in questo senso, l'interpretazione degli articoli 17 e 18 Costituzione “aiuta” –, d'altra parte, emerge come non sia l'intitolazione ai «cittadini» degli articoli 48 e ss. Costituzione che occorre scardinare per riconoscere i diritti politici agli stranieri, ma la concezione tradizionale che lega a doppio filo diritti politici e cittadinanza.

Il richiamo all'interpretazione degli articoli 17 e 18 può, in altre parole, costituire un argomento *ad adiuvandum*, ma il vero ostacolo non è quello che tale richiamo può aiutare a superare (il dato letterale); è la forza di un principio (come quello democratico), o di una (re)-interpretazione sostanziale della *ratio* del diritto politico o del popolo cui appartiene la sovranità, a poter (dover) superare l'idea della titolarità esclusiva dei diritti politici da parte dei cittadini.

---

<sup>527</sup> Così C. LAVAGNA, *Basi per uno studio*, cit., p. 14.

<sup>528</sup> C. MORTATI, *Istituzioni*, II, cit., p. 1154.

<sup>529</sup> C. ESPOSITO, *I partiti*, cit., p. 139.

<sup>530</sup> Fra chi riconosce lo straniero titolare (o potenzialmente titolare) della libertà di associazione e di riunione, ma non dei (o di alcuni) diritti politici, C. MORTATI, *Istituzioni*, II, cit. (per il quale si rinvia a quanto già osservato); F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività*, cit., spec. pp. 315-317 (vedi *supra*); P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza italiana*, cit., pp. 704 ss. (cfr. in particolare p. 711, laddove l'Autore sottolinea come l'art. 49, dato il suo carattere politico, non può essere considerato come «sottospecie del diritto di associazione enunciato nell'art. 18 Cost.» ed essere, come quest'ultimo, riconosciuto anche allo straniero); T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., che riconosce allo straniero la libertà di associazione, ma non quella di associarsi in partiti e, a maggior ragione, di godere dell'elettorato attivo e passivo.

Comunque sia, può essere “utile” motivare la “trascurabilità” del dato letterale, onde aprire la via, una volta spezzato il legame diritti politici-cittadinanza, ad un quanto più possibile immediato (senza né la modifica della legge costituzionale né la discrezionale attribuzione della legge ordinaria) riconoscimento degli stranieri come titolari degli articoli 48 e ss. Costituzione.

*IV.2.2. Gli articoli 48, 49, 50 e 51: il riferimento letterale ai «cittadini», gli italiani non appartenenti alla Repubblica e il voto dei cittadini all'estero. Rinvio*

In una ricognizione delle norme della Costituzione suscettibili di incidere sui “diritti politici dello straniero” non si possono non menzionare gli articoli 48, 49, 50 e 51: «sono elettori *tutti i cittadini*, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età» (art. 48, c. 1); «*tutti i cittadini* hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49); «*tutti i cittadini* possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità» (art. 50); «*tutti i cittadini* dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge» (art. 51, c. 1).

Ora, è ovvio che tali disposizioni integrano in primo luogo un argomento contro l'estensione dei diritti politici ai non-cittadini: da un lato, infatti, in tal senso, il dato letterale in sé (si citano solo i cittadini), dall'altro, la considerazione che il dato testuale costituisce (perlomeno per molti) estrinsecazione del consolidato ed indissolubile legame tra partecipazione alla vita politica dello Stato e possesso della cittadinanza.

Ma, a ben vedere, anche da queste disposizioni si possono trarre argomenti per una estensione dei diritti che esse sanciscono: l'insistenza sul «tutti»<sup>531</sup>, ad esempio, non può essere letta come segnale della volontà di garantire la più ampia partecipazione politica possibile, di rendere “universali” i diritti politici? Le discussioni in Assemblea costituente prima citate avvalorano questa interpretazione: certo, l'universalità è riferita ai cittadini, ma quando il testo della Costituzione è stato redatto non vi erano (o, comunque, erano un fenomeno raro) stranieri residenti stabilmente e, inoltre, lo stesso suffragio universale (maschile e femminile) dei cittadini era un dato da poco acquisito.

Quanto all'art. 51, c. 2, Cost. - che sancisce la possibilità di «parificare», con legge, «ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica», «per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive» -, si può ricordare<sup>532</sup> come esso venga solitamente citato come prova dell'esclusione dai diritti politici, in particolare dagli uffici pubblici e

---

<sup>531</sup> La Costituzione, in genere, sancisce i diritti o con un formula impersonale («la libertà impersonale è inviolabile»), o attraverso l'intitolazione a «tutti», senza ulteriore specificazione, o in pochi casi, con il riferimento a «ogni cittadino»: l'attribuzione a «tutti i cittadini» caratterizza, in specie, i diritti politici (oltre che il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi).

<sup>532</sup> Considerazioni più approfondite sono state svolte in cap. II, par. II.2.3.

dall'elettorato passivo, degli stranieri. I costituenti - si sostiene<sup>533</sup> - ove hanno reputato di dover estendere la sfera dei diritti politici anche a soggetti non in possesso della cittadinanza italiana hanno previsto una specifica eccezione: *a contrario* - si può quindi dedurre - se non viene prevista alcuna eccezione, o se l'eccezione non contempla quella particolare fattispecie, non è possibile estendere la portata della norma al di là del suo riferimento letterale.

La norma in questione, inoltre, - come meglio commentato *ante*<sup>534</sup> - da un lato, con il richiamo ad un concetto di "italianità", sembra iscriversi nell'ottica che concepisce il diritto politico come attributo della nazionalità, dall'altro, però, con il riconoscimento dei diritti politici in connessione ad una appartenenza non formalizzata nella cittadinanza, apre i diritti stessi ai non-cittadini appartenenti alla comunità (che in ipotesi potrebbe anche essere intesa non come comunanza di tipo etnico, ma come condivisione di vita in comune nella stessa società o di una sorta di patriottismo costituzionale).

Rappresenta, invece, un elemento contro l'idea di una comunità fondata sulla effettiva partecipazione e/o sulla residenza (e contro il legame fra questa comunità e i diritti politici), l'articolo 48, c. 3, che mira ad assicurare l'«effettività» dell'«esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero», privilegiando l'appartenenza formale e/o lo *jus sanguinis*<sup>535</sup>.

### IV.3. I doveri costituzionali

#### IV.3.1. La corrispondenza fra diritti e doveri: «essi partecipavano solo in senso negativo delle libertà ateniesi»

«Gran parte del lavoro della città era svolto da residenti che non potevano sperare di diventare cittadini ... essi partecipavano solo in senso negativo delle libertà ateniesi. Dovevano contribuire alla difesa della città, ma né loro, né i loro discendenti avevano alcun diritto politico»<sup>536</sup>.

---

<sup>533</sup> In questo senso si ricordano, fra gli autori citati più diffusamente *supra*, C. ESPOSITO, *I partiti*, cit., p. 140, nota 18; G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., p. 311.

<sup>534</sup> Si rinvia sempre a cap. II, par. II.2.

<sup>535</sup> Da ultimo, fra chi sostiene che «l'aver riconosciuto il diritto di voto agli italiani all'estero è una conferma che: a) il diritto di voto è prerogativa esclusiva del cittadino; b) che la cittadinanza non è da ritenersi un fatto residenziale ma nazionale ... », T. E. FROSINI, *Gli stranieri*, cit.; non manca, peraltro, anche chi ritiene che il diritto del voto del residente all'estero, proprio a seguito della riforma, «è divenuto irrimediabilmente *altro* rispetto al voto del residente: lungi dall'aver enfatizzato il rapporto tra cittadinanza «nazionale» e diritto di voto, la riforma ha approfondito il solco tra il voto (e la rappresentanza politica) del residente e del non residente, sortendo quindi l'effetto diametralmente opposto, di accentuare il rilievo della residenza nella disciplina costituzionale dell'esercizio dei diritti politici» (M. CUNIBERTI, *Alcune osservazioni*, cit.); sul punto, vedi, più ampiamente, *supra*, cap. II, par. II.2.3.

<sup>536</sup> M. WALZER, *Sfere di giustizia*, cit., p. 62.

Lo straniero deve concorrere alle spese pubbliche, l'apolide è (era) soggetto all'obbligo del servizio militare, entrambi sono tenuti ad osservare la Costituzione e le leggi, ma non hanno alcun diritto politico.

Dalla *polis* ateniese di Aristotele all'Italia del XXI secolo quasi nulla pare cambiato: come i meteci di allora, così gli stranieri di oggi contribuiscono alla vita di una società, cui, però, non possono pienamente partecipare; la loro partecipazione è solo in negativo, sotto il profilo dei doveri, ma non sotto quello dei diritti.

Ma è legittimo l'assoggettamento di un soggetto a determinati doveri senza la contemporanea attribuzione dei correlativi diritti?<sup>537</sup>

La Costituzione prevede, all'articolo 2, una generica corrispondenza fra diritti e doveri, laddove si riconoscono i diritti inviolabili dell'uomo e si richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

La Corte costituzionale ha evidenziato - e si cita di nuovo il passaggio della sent. n. 172 del 1999 già ricordato - l'esistenza di una «comunità di diritti e doveri», la quale, «più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto», «accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, *ricevono diritti e restituiscono doveri*, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei *corrispettivi doveri di solidarietà*, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza»<sup>538</sup>.

Una correlazione specifica fra diritti e doveri si rileva anche nel titolo sui rapporti politici<sup>539</sup>; già in sede di Assemblea costituente, fu affermato: «distinguiamo anzitutto un primo gruppo di articoli ... i quali formulano i diritti del cittadino di partecipare democraticamente alla direzione della cosa pubblica ... In un secondo gruppo possiamo

---

<sup>537</sup> Da ultimo, cfr., anche per ulteriori indicazioni, A. CIANCIO, *I diritti politici*, cit., p. 55: «nell'attuale fase storica di presenza massiccia, anche durevole, di immigrati», l'affermazione che, considerato «l'assolvimento dei doveri inderogabili ... il logico corollario della rivendicazione dei diritti», deduce dalla «naturale esenzione dei non cittadini dall'assolvimento delle prestazioni di solidarietà politica», la loro esclusione «altresì dal godimento dei correlativi diritti», «si ritorce contro se stessa». Gli immigrati «contribuiscono in modo sempre più significativo, fondamentalmente attraverso la prestazione della propria attività lavorativa, al «progresso materiale e spirituale della società», ... da qui l'interrogativo se, a fronte dell'indubbio concorso a prestazioni di solidarietà quantomeno economica e sociale, possa considerarsi giustificata la persistente esclusione degli extracomunitari stabilmente residenti dalla partecipazione diretta a determinare, almeno attraverso l'esercizio del diritto di voto, gli indirizzi di sviluppo della società stanziata sul territorio nel quale essi hanno scelto di vivere stabilmente» (sul legame fra diritti e doveri, cfr. anche *ivi*, p. 67).

<sup>538</sup> *Giur. cost.*, 1999, p. 1703 (corsivo mio).

<sup>539</sup> Vedi, fra gli altri, P. BARILE, *Diritti dell'uomo*, cit., p. 32; U. DE SIERVO, *Il voto dei cittadini*, cit., p. 302 («ai diversi diritti di partecipazione politica e di accesso ai pubblici uffici ed alle cariche elettive, corrispondono i doveri di difesa della Patria, i doveri fiscali ed il dovere di "essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi"»); A. AMORTH, *La costituzione italiana*, cit., p. 1111, laddove afferma che «tre sono i diritti dei cittadini, quali membri attivi dello Stato, e tre sono, del pari, i doveri che risultano dalla loro appartenenza alla comunità» (doveri individuabili, in particolare, ne «il dovere di fedeltà alla Repubblica, il dovere militare e il dovere tributario»).

distinguere gli articoli ... dove vengono stabiliti i doveri che scaturiscono da questi diritti, *doveri che si affermano in quanto prima sono stati garantiti i corrispettivi diritti ...*»<sup>540</sup>.

Del resto, anche chi considera «del tutto escluso ... il riconoscimento agli stranieri delle *libertà politiche*», ritiene che «d'altra parte allo straniero non possono essere imposti neanche i doveri connessi alla partecipazione del cittadino all'organizzazione ed alle funzioni dello Stato»<sup>541</sup>.

E ancora: uno degli argomenti contro l'ipotesi del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero - ormai espressamente previsto dall'art. 48 a seguito della modifica costituzionale del gennaio 2000 - si basava sulla dubbia compatibilità costituzionale «di una ipotetica riforma legislativa che si fondi sull'attribuzione del massimo diritto di partecipazione politica e non contemporaneamente anche sulla richiesta dell'adempimento dei fondamentali doveri di solidarietà a tutti coloro che, dotati di un'altra cittadinanza (di cui esercitano le relative facoltà), stabilmente residenti fuori del nostro paese, ... abbiano semplicemente un mero titolo giuridico ... per rivendicare la cittadinanza italiana»<sup>542</sup>.

Due, a questo punto, sono le questioni.

In primo luogo, gli stranieri sono davvero esclusi dai doveri inerenti all'organizzazione ed alle funzioni dello Stato?

In secondo luogo, se non è vero, «perché non è dimostrato, che per gli stranieri valga il principio generale della loro esclusione dalle situazioni attive e passive contemplate dalla costituzione sotto il titolo “dei rapporti politici”»<sup>543</sup> e, in particolare, se gli stranieri sono titolari di alcune situazioni giuridiche passive, (come) si giustifica la loro esclusione dalle situazioni giuridiche attive?

Si impone, però, prima di dipanare gli elementi necessari per rispondere, una precisazione. L'argomento della corrispondenza doveri-diritti è suscettibile di fornire fondamento al riconoscimento degli stranieri quali (necessari) titolari dei diritti politici, ma come elemento che fiancheggia l'argomento principale: il diritto politico è un diritto della persona umana, da riconoscersi (ed eventualmente circoscriversi) solo alla luce della

---

<sup>540</sup> Intervento di Giolitti all'Assemblea costituente, seduta del 20 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. III, p. 1821; in specie, i doveri vengono individuati nella difesa della Patria, nella fedeltà alle istituzioni repubblicane e nel pagamento dei tributi.

<sup>541</sup> Così F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività*, cit., pp. 316-318, che consequenzialmente esclude che il dovere di difesa della Patria e quello di fedeltà possano essere estesi agli stranieri.

<sup>542</sup> U. DE SIERVO, *Il voto dei cittadini*, cit., p. 302.

Anche la recente prop. cost. n. 4397 del 2003, per il riconoscimento del diritto di voto alle elezioni amministrative degli stranieri residenti (su cui, criticamente, vedi *supra*, cap. III, par. III.2.2), considera «fondante» il «binomio «diritti e doveri»», insistendo sulla necessità che vengano accettati i doveri (nell'ottica della difesa della «identità storica», dei «principi che si è data» la società).

<sup>543</sup> P. BARILE, *Il soggetto privato*, cit., pp. 53-54, che nota come gli stranieri possono essere ritenuti capaci di sottoscrivere una petizione, come l'apolide sia soggetto all'obbligo del servizio militare, come «tutti» debbano concorrere alle spese pubbliche e come anche il dovere di fedeltà gravi, parzialmente, sugli stranieri residenti, e, quindi, si chiede: «ma allora, se gli stranieri sono titolari di alcune delle situazioni comprese nei c.d. rapporti politici, perché dovrebbe ritenersi che essi non lo siano rispetto al diritto di iscrizione nei partiti politici?».



funzione del diritto stesso (garantire la partecipazione politica a chi partecipa alla società, “attuare” la democrazia).

Lo straniero è titolare dei diritti politici, nella prospettiva della corrispondenza doveri-diritti, per evitare la possibile irragionevolezza, e illegittimità, costituzionale dell’assoggettamento ad un dovere senza il corrispettivo diritto<sup>544</sup>: il titolare del diritto è sempre la persona umana, ma non in quanto il diritto le sia riconosciuto in sé e per sé, e/o in quanto vive in una democrazia, bensì alla condizione che sia assoggettata al corrispettivo dovere.

Il risultato può anche essere identico e, senza dubbio, “strumentalmente” il riferimento alla corrispondenza doveri-diritti è “utile” per il riconoscimento dei diritti politici in capo agli stranieri, ma a livello di principio occorre tenere sempre ben presente che il punto di partenza è la qualificazione dei diritti politici come diritti di ogni persona umana di partecipare al governo del proprio Paese, che la loro attribuzione a ciascun governato, a prescindere dalla cittadinanza, è “richiesta” dal principio democratico.

Si tratta, dunque, di un argomento – quello della corrispondenza doveri-diritti - la cui prospettiva solo in parte coincide con quella dei diritti politici come diritti della persona umana (o come diritti strettamente legati alla democrazia): in entrambe le ipotesi, ad esempio, si valorizza l’aspetto sostanziale (e, in particolare, il legame con il territorio) e si assume (o può assumere) una “indifferenza” rispetto alle qualificazioni formali (come la cittadinanza), ma il titolare del diritto, nel caso della corrispondenza, è solo la persona umana che ha compiuto quel dovere e a cui è stato permesso di compierlo.

Ciò, anche se, a dir la verità, per l’estensione dei diritti politici si discute della corrispondenza doveri-diritti, ma, come osservato in sede di Assemblea costituente, i «doveri ... si affermano in quanto prima sono stati garantiti i corrispettivi diritti»<sup>545</sup>: la prospettiva dovrebbe essere quella del sì «ricevono diritti e restituiscono doveri»<sup>546</sup>, non quella del “si compiono doveri e, quindi, si possono chiedere (o anche si devono ottenere) diritti”; la prima prospettiva, fra l’altro, sarebbe senza dubbio più vicina all’affermazione dei diritti politici come diritti della persona umana.

In ultimo, si potrebbe infine sostenere che la prestazione di doveri da parte dello straniero può costituire un indicatore della sua partecipazione alla società, ma si tratta di un discorso pericoloso, che apre la via ad un riconoscimento dei diritti solo a coloro che accettano, ad esempio, una determinata integrazione (o omologazione culturale), oppure che contribuiscono economicamente alla società (parametri censitari).

#### *IV.3.2. L’articolo 52: la difesa della Patria è “sacro dovere” solo del cittadino?*

---

<sup>544</sup> In questo senso, l’argomento della corrispondenza doveri-diritti può essere citato come *pro* riconoscimento dello straniero quale necessario (e non solo potenziale) titolare dei diritti politici.

<sup>545</sup> Cfr. intervento di Giolitti all’Assemblea costituente, seduta del 20 maggio 1947, citato poco *supra*.

<sup>546</sup> Corte cost., sent. n. 172 del 1999, prima citata.

Il «sacro dovere» di difendere la Patria e il correlato, anche se autonomo<sup>547</sup>, obbligo del servizio militare (obbligo attualmente sospeso)<sup>548</sup> sono riferiti ai cittadini italiani. Il «riferimento è esplicito, per quanto riguarda il dovere di difesa» ed «è implicito per quanto riguarda l'obbligo del servizio militare», come si evince dal fatto che quest'ultimo rappresenta «un modo di rendere attuale il dovere di difesa»<sup>549</sup> e dalla precisazione che «il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici» (art. 52, c. 2).

Ma ciò significa che lo straniero è completamente escluso dal dovere di difendere la Patria e dallo svolgimento del servizio militare? Cioè, che esiste un divieto costituzionale di estendere il compito della difesa della Patria e/o la prestazione del servizio militare allo straniero?

Parte della dottrina ne è convinta: da una parte, perché ritiene che la difesa della Patria, «sacro dovere del cittadino», rientri fra i «doveri connessi alla partecipazione del cittadino all'organizzazione e alle funzioni dello Stato, e come tali espressamente riservati ai soli cittadini»<sup>550</sup>; dall'altra, perché immagina che l'estensione del servizio militare allo straniero provocherebbe «un contrasto di fedeltà dovute dallo stesso soggetto a Stati diversi: a titolo di cittadinanza verso lo Stato di appartenenza, da un lato, e verso lo Stato di soggiorno, destinatario del servizio ..., dall'altro»<sup>551</sup>. Si sostiene, quindi, in base ad una interpretazione *magis ut valeat* di ogni norma della Costituzione e alla considerazione del rafforzamento della «portata giuridica del dovere di difesa» che consegue all'affermazione della sua sacralità, che l'articolo 52, c. 1, tracci «un limite invalicabile al legislatore ordinario in sede di individuazione dei destinatari, non solo del dovere di difesa, ma anche del dovere di prestazione del servizio militare»<sup>552</sup>.

La Corte costituzionale, peraltro, ha affermato che «la portata normativa della disposizione costituzionale è ..., palesemente, quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale», ovvero, in altre

---

<sup>547</sup> Sull'autonomia del dovere di difesa della Patria rispetto all'obbligo del servizio militare, oltre quanto si specificherà *infra*, cfr. sent. n. 53 del 1967 (in *Giur. cost.*, 1967, pp. 342 ss., con nota di G. M. LOMBARDI, *Dovere di difesa, servizio militare e status di cittadino (profili critici)*), ivi: «la difesa della Patria ... trascende e supera lo stesso dovere del servizio militare», che possiede una sua «autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere patriottico contemplato dal primo comma dell'art. 52» (p. 349); e sent. n. 164 del 1985 (in *Giur. cost.*, 1985, pp. 1203 ss., con nota di R. VENDITTI, *Prime riflessioni sulla sentenza costituzionale n. 164 del 1985 relativa alla legge sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare*, in *Giur. cost.*, 1985, pp. 1213 ss.: «inderogabile dovere di solidarietà politica per tutti i cittadini è ... la difesa della Patria, cui il servizio militare obbligatorio si ricollega, pur differenziandosene concettualmente ed istituzionalmente» (p. 1219).

<sup>548</sup> La legge 23 agosto 2004, n. 226, art. 1, anticipa al primo gennaio 2005 la sospensione del servizio obbligatorio di leva e, conseguentemente, la trasformazione del servizio militare in professionale (cfr. il d. lgs. 8 maggio 2001, n. 215).

<sup>549</sup> Corte cost., sent. n. 172 del 1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1701.

<sup>550</sup> F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività*, cit., p. 318.

<sup>551</sup> G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., pp. 317-318.

<sup>552</sup> G.M. LOMBARDI, *Dovere di difesa*, cit., pp. 345-347; in senso analogo, lo stesso Autore in *Contributo allo studio*, cit., pp. 246-249.

parole, che «il silenzio della norma costituzionale non comporta divieto» e «perciò deve ritenersi esistere uno spazio vuoto di diritto costituzionale nel quale il legislatore può far uso del proprio potere discrezionale nell'apprezzare ragioni che inducano a estendere la cerchia dei soggetti chiamati alla prestazione del servizio militare»<sup>553</sup>.

Una tale estensione, comunque – ha precisato la Corte, ricordando anche le indicazioni contenute nella sentenza n. 53 del 1967 - «rappresenta ... un'eccezione alla normale riferibilità ai cittadini dell'obbligo di prestazione del servizio militare e, come tale, non è priva di limiti e condizioni»<sup>554</sup>.

Sulla scia di queste osservazioni la Corte ha giudicato non fondata, in riferimento agli artt. 10 e 52 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni<sup>555</sup> che prevedono – o, meglio prevedevano, stante la sospensione, anticipata al 2005, del servizio militare obbligatorio di leva - l'obbligo del servizio militare per l'apolide residente nel territorio della Repubblica<sup>556</sup>.

In senso diverso, invece, il giudice costituzionale si è espresso in riferimento allo straniero, cittadino di un altro Stato, ma *ex* cittadino italiano, pronunciandosi, in due occasioni, sulla norma che sancisce (sanciva) l'obbligo di prestare il servizio militare per coloro che hanno perduto la cittadinanza italiana<sup>557</sup>.

In particolare, nel 1988 (sent. n. 974), la Corte ha ravvisato una ingiustificata disparità di trattamento fra il soggetto in possesso di doppia cittadinanza, che abbia già prestato servizio militare nel Paese straniero di cui è cittadino, e il soggetto che abbia perduto la cittadinanza italiana e abbia acquistato quella di un Paese estero, nel quale abbia già prestato servizio militare. Nel primo caso, infatti, l'individuo in questione, in base alla Convenzione di Strasburgo<sup>558</sup> che prevede, in caso di possesso della nazionalità di due o più Stati contraenti, che l'adempimento degli obblighi militari debba avvenire solo nei

---

<sup>553</sup> Corte cost., sent. n. 172 del 1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1701; similmente, il giudice costituzionale si era già espresso nel 1967 (sent. n. 53): «l'esistenza, per i cittadini, di un dovere così caratterizzato costituzionalmente, non comporta però, per sé sola, l'esclusione della possibilità che una legge ordinaria imponga anche a soggetti non cittadini, o addirittura stranieri, in particolari condizioni ... , la prestazione del servizio militare ...» (*Giur. cost.*, 1967, p. 349). Per una ricostruzione degli interventi della Corte costituzionale concernenti la prestazione del servizio militare da parte dello straniero, vedi E. ZANIBONI, *Recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di prestazione del servizio militare da parte dello straniero e dell'apolide. Profili di diritto internazionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2002/2, pp. 31 ss.

<sup>554</sup> Corte cost., sent. n. 172 del 1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1702.

<sup>555</sup> Articoli 1, c. 1, lett. c), del d.p.r. 14 febbraio 1964, n. 237 (*Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica*), e 16, c. 1, della l. 5 febbraio 1992, n. 91 (*Nuove norme sulla cittadinanza*).

<sup>556</sup> Corte cost., sent. n. 172 del 1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1703.

<sup>557</sup> Cfr. artt. 1, c. 1, lett. b), del d.p.r. n. 237 del 1964 (citato sopra), e 8, ult. c., della l. 13 giugno 1912, n. 555 (*Sulla cittadinanza italiana*).

<sup>558</sup> La Convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima, Strasburgo, 6 maggio 1963, è stata ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 4 ottobre 1966, n. 876.

confronti di uno degli Stati (art. 5)<sup>559</sup>, è esonerato dallo svolgimento del servizio militare; nel secondo, è tenuto a prestare il servizio stesso. Viene, quindi, accolta la questione nella parte in cui le norme oggetto del giudizio «non prevedono che siano esentati dall'obbligo del servizio militare coloro che abbiano perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di un altro Stato nel quale abbiano già prestato servizio militare»<sup>560</sup>.

Nel 1992 (sent. n. 278), poi, le stesse norme vengono dichiarate costituzionalmente illegittime anche per la parte in cui «non prevedono che siano esentati dall'obbligo di leva coloro che abbiano perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di un altro Stato nel quale siano tenuti a prestare servizio militare»<sup>561</sup>, ravvisandosi un'equivalenza tra la situazione di chi ha già prestato e chi sia comunque tenuto a prestare servizio militare nello Stato straniero di cui sia divenuto cittadino<sup>562</sup>.

La Corte, dunque, in entrambi i casi, esclude lo straniero (*ex* cittadino) dall'obbligo di leva, ma non sulla base dell'intitolazione dell'art. 52 Cost. ai cittadini<sup>563</sup> (quest'ultimo profilo, infatti, è giudicato assorbito dall'accoglimento della questione *ex* art. 3 Cost.); insiste, invece, sul riferimento a quella norma internazionale generale, espressa nella Convenzione di Strasburgo<sup>564</sup> e alla quale l'ordinamento italiano deve adattarsi *ex* art. 10, c. 1, Cost., che «vincola gli Stati a non assoggettare ad obblighi militari cittadini stranieri»<sup>565</sup>, al fine «di impedire il sorgere di situazioni di conflitto potenziale tra opposte lealtà»<sup>566</sup>.

Tale norma sembra, in particolare, finalizzata a proteggere l'indipendenza e l'integrità dello Stato, che potrebbero essere messe in pericolo da un soggetto fedele (anche) ad un altro Stato, a tutelare la “coscienza” del soggetto, che non viene così a trovarsi divisa tra due opposte lealtà, oltre ad evitare che lo stesso debba prestare due volte servizio militare. Ma, tali esigenze possono venir soddisfatte semplicemente con l'esclusione dall'obbligo

---

<sup>559</sup> «Tout individu qui possède la nationalité de deux ou plusieurs Parties Contractantes n'est tenu de remplir ses obligations militaires qu'à l'égard d'une seule de ces Parties» (art. 5, c. 1, Conv. Strasburgo).

<sup>560</sup> Corte cost., sent. n. 974 del 1988, in *Giur. cost.*, 1988, p. 4598.

<sup>561</sup> Corte cost., sent. n. 278 del 1992, in *Giur. cost.*, 1992, pp. 2113 ss.

<sup>562</sup> Nel contempo la nuova legge sulla cittadinanza (legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante *Nuove norme sulla cittadinanza*) adegua la disciplina alle indicazioni della Corte costituzionale, stabilendo che «per coloro i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano già perduto la cittadinanza italiana ai sensi dell'articolo 8 della legge 13 giugno 1912, n. 555, cessa ogni obbligo militare» (art. 22).

<sup>563</sup> Il profilo di incostituzionalità *ex* art. 52 è invece - si ricorda - senza dubbio significativo nelle sentt. n. 53 del 1967 e n. 172 del 1999 (sulle quali vedi, più ampiamente, quanto osservato *supra* e *infra*).

<sup>564</sup> O in altre convenzioni bilaterali in materia di servizio militare nei casi di doppia cittadinanza (vedi, ad esempio, le Convenzioni cui è stata data esecuzione con leggi 12 marzo 1977, n. 168; 5 maggio 1976, n. 401 e 12 luglio 1962, n. 1111).

<sup>565</sup> Così Corte cost., sent. n. 278 del 1992 (*Giur. cost.*, 1992, p. 2116), e ugualmente Corte cost., sent. n. 172 del 1999 (in *Giur. cost.*, 1999, p. 1702).

<sup>566</sup> Corte cost., sent. n. 172 del 1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1702; recentemente cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 447, che sottolinea come sia «la logica propria del rapporto tra ordinamenti diversi che impone l'esclusione dello «straniero» dagli obblighi militari» (ritenendo, peraltro, che una formulazione più corretta del principio sarebbe quella che lo configura «come divieto di imporre, ad uno stesso soggetto, obblighi militari nei confronti di più di un paese»).

di prestare il servizio militare dello straniero (e, in particolare, dello straniero che sia già tenuto altrove all'obbligo di leva), o richiedono il divieto per lo stesso di prestare il servizio militare?

Le indicazioni che emergono dalla legislazione sulla cittadinanza forniscono argomentazioni in favore della prima soluzione, perlomeno in tempo di pace.

Innanzitutto la legge n. 91 del 1992 (*Nuove norme sulla cittadinanza*) riconosce la possibilità che un cittadino italiano possieda la cittadinanza di un altro Stato (art. 11)<sup>567</sup>, cioè la possibilità che un soggetto sia contemporaneamente fedele a due Paesi (anche se poi, in virtù della norma internazionale ricordata, avrà l'obbligo di partecipare alla difesa armata di un solo Paese).

In secondo luogo, non in tutti i casi lo svolgere servizio militare per uno Stato estero viene concepito come una violazione della "lealtà" verso lo Stato italiano. Ciò si deduce, *a contrario*, dalla previsione che «il cittadino italiano perde la cittadinanza se, ... prestando servizio militare per uno Stato estero, non ottempera, nel termine fissato, all'intimazione che il Governo italiano può rivolgergli di abbandonare ... il servizio militare» (art. 12, c. 1, legge n. 91 del 1992) oppure se, «*durante lo Stato di guerra con uno Stato estero, ... abbia prestato servizio militare per tale Stato senza esservi obbligato*» (art. 12, c. 1, legge n. 91 del 1992). La "lealtà" verso lo Stato, quindi, non pare richiedere il divieto di prestazione del servizio militare presso uno Stato estero e, se ciò vale per il cittadino, non si vede ragione perché non debba valere anche per lo straniero.

In terzo luogo, sono previste alcune fattispecie in cui lo straniero può svolgere il servizio militare (da ciò seguendone l'acquisto della cittadinanza italiana): «lo straniero o l'apolide, del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, diviene cittadino: *a*) se presta effettivo servizio militare per lo Stato italiano e dichiara preventivamente di voler acquistare la cittadinanza italiana; ...» (art. 4, c. 1, legge n. 91 del 1992); «chi ha perduto la cittadinanza la riacquista: *a*) se presta effettivo servizio militare per lo Stato italiano e dichiara previamente di volerla riacquistare; ...» (art. 13, c. 1, legge n. 91 del 1992).

Non pare, quindi, esistere nell'ordinamento italiano un principio generale di esclusione assoluta dello straniero dalla prestazione del servizio militare e il riferimento ai «cittadini» nell'articolo 52 Costituzione - come ha riconosciuto la Corte - vale solo a stabilire in positivo, ovverosia ad individuare i titolari necessari (ma non gli unici) del dovere in discussione.

Quanto alla norma internazionale ricordata (che viene ad assumere *ex art. 10, c. 1, Cost.*, rango costituzionale) può essere interpretata semplicemente come divieto di obbligare lo stesso soggetto a prestare servizio militare per più di uno Stato, ma non anche come

---

<sup>567</sup> Cfr. art. 11 della legge n. 91 del 1992: «Il cittadino che possiede, acquista o riacquista una cittadinanza straniera conserva quella italiana ...».

divieto della previsione di una prestazione facoltativa per più di uno Stato<sup>568</sup>. Il servizio militare potrebbe cioè essere concepito (per i soggetti che si trovano nella situazione contemplata nella Convenzione di Strasburgo o, in generale, per tutti gli stranieri)<sup>569</sup> come un “dovere facoltativo”. Una tale previsione sarebbe rispettosa della “lealtà” del singolo individuo (che, nel caso consideri “infedele” svolgere il servizio militare per un altro Stato, non vi è obbligato) ed eviterebbe di costringerlo a svolgere due volte il servizio militare<sup>570</sup>; mentre, quanto all’“integrità e indipendenza dello Stato” si potrebbero al più prevedere delle limitazioni alla possibilità che un cittadino straniero presti servizio militare se vi è “pericolo” di comprometterle, anche se spesso clausole generiche (*troppo generiche*) di questo tipo rappresentano più un rischio per i diritti degli individui che non una “salvaguardia” per lo Stato.

L’apertura del servizio militare - o, meglio, del servizio civile - allo straniero potrebbe anche essere utile in una prospettiva di integrazione dello straniero stesso<sup>571</sup>, con attenzione, peraltro, a non instaurare meccanismi di integrazione forzata e con la consapevolezza che *sicuramente* esistono modi e luoghi migliori che non il servizio militare e l’esercito per un confronto interculturale. La disciplina recentemente intervenuta, peraltro, – come già accennato –, con la soppressione della leva obbligatoria e la creazione dell’esercito professionale, ha “facoltizzato” il dovere di difesa della Patria, riservando però il servizio militare (nonché il servizio civile) volontario al cittadino<sup>572</sup>

---

<sup>568</sup> Ciò del resto appare conforme al tenore della norma stessa che vincola gli Stati a non assoggettare ad *obblighi* militari cittadini stranieri.

<sup>569</sup> Vedi, sul tema, Corte cost., sent. n. 53 del 1967, dove si osserva che considerare o meno il possesso della cittadinanza «garanzia di leale assolvimento» dei compiti inerenti al servizio militare «investe un profilo di politica legislativa e non di legittimità costituzionale» (*Giur. cost.*, 1967, p. 350).

<sup>570</sup> Problemi potrebbero manifestarsi, invece, sia per il cittadino straniero che per lo Stato italiano nei rapporti con lo Stato estero di cui lo straniero è cittadino: il cittadino straniero potrebbe, infatti, essere accusato dal suo Stato di origine di tradimento; lo Stato italiano, ad esempio, anche se appare un’ipotesi di difficile configurazione, di minare la “fedeltà assoluta” dovuta dal cittadino al suo Stato di origine.

<sup>571</sup> Si possono citare i discorsi fatti a suo tempo in Assemblea costituente a proposito del servizio militare come mezzo di integrazione (ed educazione) nazionale e sociale; vedi gli interventi di Giolitti: «il servizio militare obbligatorio rappresenta anche un mezzo di educazione civile e politica del cittadino» (Assemblea Costituente, seduta del 20 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. III, p. 1822); Sullo: «il vecchio esercito ... è stato una scuola di educazione e di istruzione specialmente per le nostre regioni (n.d.r.: meridionali) ... lo scambio che vi è stato da regione a regione, dai monti ai piani, da un mare all’altro mare è servito ad amarci e ad apprezzarci l’un l’altro ...» (Assemblea Costituente, seduta del 20 maggio 1947, in *La Costituzione*, cit., vol. III, p. 1804); Nobile: «il servizio militare costituisc[a] un potente fattore di educazione dei giovani», «agisce come strumento di democrazia ... perché sotto l’uniforme del militare ogni differenza di ceto sociale scompare» e dà luogo a «un profondo processo di democratizzazione ed unificazione ... fra giovani, che, provenienti da varie parti del Paese, parlando diversi dialetti, ed aventi diverse mentalità ed educazione, sono obbligati a vivere in comune» (Assemblea Costituente, seduta del 21 maggio 1947, in *La Costituzione*, cit., vol. III, p.1831); Colombi, che parla dell’esercito come luogo di «educazione morale» e «scuola di unità nazionale» (*ivi*, p.1844).

<sup>572</sup> Cfr. l. n. 226 del 2004, art. 4, c.1, lett. a), e art. 11, c. 1, laddove, fra i requisiti per il reclutamento dei volontari in ferma prefissata, sia annuale che quadriennale, annoverano il possesso della cittadinanza italiana, nonché, in riferimento al servizio civile volontario, il D. lgs. 5 aprile 2002, n. 77, art. 3, c. 1 («sono ammessi a svolgere il servizio civile, a loro domanda, senza distinzioni di sesso i cittadini italiani...»); per un riferimento alle proposte legislative inerenti l’arruolamento volontario degli immigrati nelle Forze

(scelta, quest'ultima, che, seguendo il ragionamento del giudice costituzionale, appare appartenere alla discrezionalità del legislatore, senza essere costituzionalmente vincolata). Si impone, però, a questo punto una precisazione: la Corte, quando sostiene che l'ambito soggettivo dell'art. 52 può essere esteso «al di là di quanto prescritto»<sup>573</sup> si riferisce non tanto al dovere di difesa della Patria in sé, ma alla prestazione del servizio militare. Particolarmente esplicita in questo senso è la sentenza n. 53 del 1967, laddove il giudice costituzionale - dopo aver affermato che il «sacro dovere» di difesa della Patria «si collega intimamente e indissolubilmente all'appartenenza alla comunità nazionale identificata nella Repubblica italiana (e perciò alla cittadinanza)» - ammette la «possibilità che una legge ordinaria imponga anche a soggetti non cittadini, o addirittura stranieri, in particolari condizioni ..., la prestazione del servizio militare ...», in quanto questo servizio «ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere patriottico contemplato dal primo comma dell'art. 52»<sup>574</sup>. Per i non cittadini, cioè, il servizio militare non sarebbe «strumentale», come per i cittadini, al «dovere «sacro» di difesa della Patria» (che, peraltro, non «si esaurisce» nel servizio stesso)<sup>575</sup>.

Come è stato notato, però, «dalla distinzione, tra difesa e servizio militare, che la Corte esattamente ammette, non può certo indursi ... che ognuno dei due doveri viva di vita propria»: «il dovere di prestazione del servizio militare, infatti, rappresenta un profilo strumentale e organizzativo del dovere di difesa», per cui «i due doveri sono distinti, ma non sono indipendenti»<sup>576</sup>. Proprio sulla base di queste considerazioni, l'Autore citato esclude ogni possibile estensione della sfera dei destinatari del dovere di prestazione del servizio militare.

Ma una volta che si sia stabilito - ed è la Corte a farlo<sup>577</sup> - che anche il non-cittadino possa svolgere il servizio militare e, dato che il servizio militare, pur essendo autonomo rispetto al dovere di difesa della Patria, rappresenta uno strumento per la sua attuazione - e sono di nuovo parole della Corte -, perché sostenere che il non-cittadino non partecipa al compito di difesa della Patria?<sup>578</sup> a che titolo allora il non-cittadino svolgerebbe il servizio militare?

---

armate, nonché alle discussioni parlamentari sulla possibilità di estendere il servizio civile volontario agli stranieri, cfr. E. ZANIBONI, *Recenti sviluppi*, cit., pp. 43-46.

<sup>573</sup> Corte cost., sent. n. 172 del 1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1702.

<sup>574</sup> Corte cost., sent. n. 53 del 1967, in *Giur. cost.*, 1967, pp. 348-349.

<sup>575</sup> Corte cost., sent. n. 53 del 1967, in *Giur. cost.*, 1967, p. 349.

<sup>576</sup> G. M. LOMBARDI, *Dovere di difesa*, cit., pp. 345-346.

<sup>577</sup> ... oltre la legislazione inerente al servizio militare obbligatorio. Quanto alla legislazione, occorre però ricordare che il quadro è mutato recentemente con la sospensione del servizio obbligatorio di leva (l. n. 226 del 2004, n. 226, art. 1) e la trasformazione del servizio militare in professionale (d. lgs. n. 215 del 2001): come già accennato, i volontari in ferma prefissata devono possedere la cittadinanza italiana (l. n. 226 del 2004, art. 4, c.1, lett. a), e art. 11, c. 1).

<sup>578</sup> Cfr. E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso nuove possibili concezioni della cittadinanza*, in *Giur. cost.*, 1999, che si chiede: se i due doveri (difesa e servizio militare) «sono collegati ed entrambi riferiti dalla Costituzione ai cittadini, ... per quale ragione l'obbligo di leva lascerebbe «uno spazio vuoto di diritto costituzionale» discrezionalmente occupabile dal legislatore ordinario, mentre il più generale dovere di difesa non potrebbe mai essere

La Corte forse non ha voluto scalfire il legame, forte ed esclusivo, che sempre ha legato la Patria ai “suoi” cittadini e si limita a dire che per i non-cittadini il servizio militare non può essere considerato “strumentale” rispetto alla difesa della Patria «appunto perché tali»<sup>579</sup> (cioè non-cittadini).

Forse, come in altre occasioni<sup>580</sup>, la Corte attende il mutamento della “realtà sociale”; e il concetto di difesa della Patria sta cambiando: si configura sempre meno come difesa del sacro suolo con le armi in pugno, implicante un concetto di fedeltà assoluta e un atteggiamento di contrapposizione nei confronti degli altri Stati (e dei cittadini degli altri Stati), e sempre più come contributo alla vita e allo sviluppo della società<sup>581</sup>. Come osserva Enrico Grosso, «la patria non coincide più esclusivamente con la nazione, intesa nel senso tradizionale esaltato dal principio di nazionalità ottocentesco, o meglio non è più (o non soltanto) la nazione nel senso “etnico” caro all’idealismo tedesco, ... essa coincide più strettamente con la nazione in senso elettivo ...», muovendosi verso «una nuova idea di cittadinanza, che tende a svincolarsi sempre più dalla commistione tra *ethnos* e *demos* ...»<sup>582</sup>. In questa prospettiva la difesa della Patria diviene «difesa dell’ordinamento costituzionale, che tutti, in quanto godano dei suoi privilegi, sono tenuti a difendere. Il patriottismo evocato dall’articolo 52 si orienta così alla Costituzione, diventa *patriottismo costituzionale* ...»<sup>583</sup>.

Il servizio militare come obbligo è ormai scomparso<sup>584</sup> per lo stesso cittadino<sup>585</sup> e il servizio civile, se pur volontario e non più modalità di adempimento degli obblighi di

---

imposto a chi non abbia la cittadinanza»? «Deve ... forse concludersi che, per la Corte, non è soltanto il servizio militare, ma lo stesso “sacro dovere del cittadino” di difendere la Patria, in quanto obbligo giuridico e non a contenuto meramente morale, a poter essere esteso dal legislatore – in talune eccezionali situazioni – a chi non sia in possesso della cittadinanza italiana?» (p. 1709). L’Autore considera come la radicalità di una conclusione affermativa è attenuata dal riferimento alle «eccezionali situazioni», dalla presenza di eventuali norme internazionali, e, in ogni caso, dal principio di ragionevolezza, osservando altresì come, comunque, le difficoltà si attenuano, se si considera il mutamento di «tutti i termini evocati tradizionalmente in questo contesto (“nazione”, “patria”, “cittadinanza”))» (ivi, pp. 1710-1711).

<sup>579</sup> Corte cost., sent. n. 53 del 1967, in *Giur. cost.*, 1967, p. 349.

<sup>580</sup> Vedi, per tutte, le sentt. n. 64 del 1961 (con cui la Corte rigetta la questione di legittimità costituzionale proposta, in riferimento agli artt. 3 e 29 Cost., nei confronti dell’art. 559 c.p. che prevede come reato soltanto l’adulterio della moglie e non quello del coniuge in generale) e n. 126 del 1968 (con cui la Corte, ritenuta mutata la realtà sociale, accoglie la stessa questione).

<sup>581</sup> La stessa Corte costituzionale (sent. n. 172 del 1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1703) nota come la Costituzione (artt. 11 e 52, c. 1) imponga «una visione degli apparati militari dell’Italia e del servizio militare stesso non più finalizzata all’idea della potenza dello Stato o, come si è detto in relazione al passato, dello “Stato di potenza”, ma legata invece all’idea della garanzia della libertà dei popoli e dell’integrità dell’ordinamento nazionale ...».

<sup>582</sup> E. GROSSO, *Sull’obbligo di prestazione*, cit., pp. 1713-1716. L’Autore cita in proposito la concezione habermasiana della «cittadinanza repubblicana», «fondata sui diritti individuali e sui principi di libertà e di democrazia politica sanciti nelle Costituzioni, più ampia della “cittadinanza giuridica”», ricordando, peraltro, come non manca chi osserva come «anche nelle società democratico-pluraliste dell’epoca attuale la cittadinanza resta fondata su una commistione ... tra scelta volontaria di appartenere alla comunità politica e attaccamento a radici etniche, culturali e storiche comuni» (*ibidem*).

<sup>583</sup> E. GROSSO, *Sull’obbligo di prestazione*, cit., p. 1712.

<sup>584</sup> Cfr. il d. lgs. n. 215 del 2001 e la l. n. 226 del 2004, prima ricordati; incidentalmente, sia consentito osservare come la scomparsa del servizio militare obbligatorio in favore della creazione di un esercito



leva<sup>586</sup>, in sé «diverso per natura e autonomo dal servizio militare», ma sempre considerato «rispondente al dovere costituzionale di difesa della Patria»<sup>587</sup>, pare coerente con il mutamento del concetto di “patria”, una forma di «difesa della Patria» intesa in senso ampio, come dovere di solidarietà sociale, come contributo alla vita della società (e - si noti - non solo della società italiana, essendo previsto che l’obiettoressa possa svolgere il servizio civile anche in un altro Paese o nell’ambito della cooperazione allo sviluppo)<sup>588</sup>. Anche alla luce dell’attuale volontarietà del servizio civile, si potrebbe poi dilatare ulteriormente l’estrinsecazione della «difesa della Patria», non necessariamente limitandola alla forma del servizio civile (la «difesa della Patria» sembra liberarsi sempre più da forme tipicizzate e precostituite, nonché obbligatorie).

In questo contesto, non si vede alcuna ragione per escludere lo straniero (stabilmente residente) – come invece prevede la vigente disciplina riguardante il servizio civile<sup>589</sup> - dalla partecipazione alla difesa (sviluppo) della Patria (società) e, *de iure condendo*, si dovrebbe ipotizzare una corrispondenza fra l’assolvimento di un dovere che contribuisce alla vita della società (il dovere di difesa della Patria, inteso nel senso ampio specificato) e l’acquisizione di diritti legati anch’essi alla partecipazione alla vita della società (i diritti politici)<sup>590</sup>.

---

professionale non manca di destare perplessità (già in sede di Assemblea costituente fu lasciata aperta, con la formulazione del 2° comma dell’art. 52, la possibilità di un esercito professionale, ma non mancarono numerosi interventi contrari; per una efficace ricostruzione delle discussioni sul punto cfr. E. BETTINELLI, *Art. 52 1° e 2° comma*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti politici*, I, Bologna-Roma, 1992, pp. 76-78).

<sup>585</sup> Il dovere di difesa, infatti, «è inderogabile, nel senso che nessuna legge potrebbe farlo venir meno», ma «il servizio militare è obbligatorio “nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge”» e «può essere sostituito con altre prestazioni personali di portata equivalente, riconducibili anch’esse all’idea di difesa della Patria» (sent. n. 164 del 1985, in *Giur. cost.*, 1985, pp. 1219-1220).

<sup>586</sup> Si ricorda che, in quanto adempimento degli obblighi di leva, il servizio civile era sicuramente applicabile anche nei confronti dello straniero assoggettabile a tali obblighi (in questo senso, in riferimento all’*ex* cittadino, cfr. G. D’ORAZIO, *Lo straniero*, cit., pp. 318-319).

<sup>587</sup> Così l’art. 1, legge 8 luglio 1998, n. 230, *Nuove norme in materia di obiezione di coscienza* (nonché l’art. 1, c. 1, della legge 6 marzo 2001, n. 64, *Istituzione del servizio civile nazionale*), conformemente alle numerose pronunce della Corte in materia.

<sup>588</sup> Vedi legge n. 230 del 1998, rispettivamente, art. 9, c. 5 («il servizio civile, su richiesta dell’obiettoressa, può essere svolto in un altro Paese ...») e art. 9, c. 6.

<sup>589</sup> Coerentemente con il già citato D. lgs. n. 77 del 2002, art. 3, c. 1, nonché con le leggi che lo precedono, si può ricordare, ad esempio, l’art. 3 del 2° bando 2005 per la selezione di «volontari da impiegare in progetti di servizio civile in Italia e all’estero» (*Gazz. Uff.*, n. 35 del 3 maggio 2005, Serie speciale, Concorsi ed esami), il quale come primo requisito e condizione di ammissione annovera l’«essere cittadini italiani».

<sup>590</sup> In senso contrario, peraltro, parrebbe esprimersi la Corte costituzionale che non considera illegittima la sottoposizione degli apolidi all’obbligo del servizio militare, notando, tra l’altro, come essa non sia irragionevole dato che gli apolidi stessi «godono di un’ampia tutela, in tutti i campi diversi da quello della partecipazione politica» (sent. n. 172 del 1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1702); parrebbe, cioè - ma il giudice costituzionale non approfondisce in maniera esplicita il punto - che non sia ritenuta illegittima la mancata corrispondenza fra la titolarità del dovere di difesa della Patria e quella dei diritti politici. In dottrina vedi la posizione di G. D’ORAZIO (*Lo straniero*, cit., p. 314), laddove, trattando della questione dell’obbligo del servizio militare per il c.d. «piccolo cittadino», afferma che l’art. 52, c. 2, Cost., «disponendo che il servizio militare non pregiudica l’esercizio dei diritti politici, si riferisce all’ipotesi normale di un cittadino *optimo*

Tutto ciò non in una rigida ottica di *do ut des*, ma nella prospettiva di una integrazione nella «comunità di diritti e doveri», come concepita dall'art. 2 della Costituzione.

L'articolo 52 Costituzione, dunque, da un lato, fornisce argomento per l'estensione della titolarità dei diritti politici ai cittadini, in quanto questa si rende necessaria per non violare un principio di corrispondenza fra doveri e diritti, dall'altro, costituisce esempio del superamento del dato letterale<sup>591</sup>.

In particolare, la superabilità del riferimento ai «cittadini» nell'ipotesi dell'articolo 52 Cost. è un argomento forte contro l'interpretazione letterale: si tratta, infatti, in misura maggiore rispetto ad altri casi (quali la libertà di riunione o di associazione), di una posizione giuridica soggettiva tradizionalmente legata (e riservata) allo *status* di cittadino, per cui la situazione è affine a quella dei diritti politici. Il caso dell'articolo 52, in altre parole, e quello dell'articolo 48 della Costituzione, appaiono molto vicini, quasi paralleli (l'uno sul versante dei doveri, l'altro su quello dei diritti), implicando tradizionalmente entrambi uno stretto legame con la cittadinanza e un particolare rapporto di fedeltà<sup>592</sup> con lo Stato di appartenenza.

Ma non solo: l'articolo 52 Costituzione, soprattutto grazie all'interpretazione del giudice costituzionale nella sent. n. 172 del 1999, fornisce legittimazione per una «denazionalizzazione del concetto di cittadinanza», aprendolo a «tutti coloro che, pur essendo stranieri» in senso nazionale, fanno già sostanzialmente parte» della società, affiancando alla «dimensione “nazionale”», la «dimensione della partecipazione»<sup>593</sup>.

---

*iure* (cioè all'*id quod plerumque accidit*), ma non stabilisce una connessione assoluta ed inscindibile tra quella s.g.s. passiva (l'obbligo del servizio militare) e la titolarità delle s.g.s. attive».

<sup>591</sup> E – si noti – fra l'altro, nel caso di specie (cfr. Corte cost., sent. n. 172 del 1999), se non si afferma l'estensione dell'ambito soggettivo al di là della lettera della Costituzione come necessaria, comunque, si chiarisce che essa è da ritenersi legittima anche con semplice legge ordinaria.

<sup>592</sup> In proposito, non si può dimenticare, *contra*, che proprio in riferimento al dovere di difesa (ma analogo discorso potrebbe essere fatto in relazione ai diritti politici; cfr. G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., spec. alle pp. 300-301 e 312-313) si utilizza il rapporto di fedeltà come argomento contro l'estensione del dovere stesso agli stranieri *tout court*, cioè che non rientrano in categorie particolari come quella degli apolidi.

Nella sent. n. 172 del 1999, la Corte sostiene che per gli stranieri (come categoria contrapposta agli apolidi) «può affermarsi l'esistenza della norma internazionale anzidetta [n.d.r.: che esclude i non-cittadini dal servizio militare] ..., nascente dall'esigenza di impedire il sorgere di situazioni di conflitto potenziale tra opposte lealtà» (*Giur. cost.*, 1999, p. 1702); discorso differente (e analogo a quello condotto a proposito degli apolidi), pare invece ipotizzabile con riferimento agli asilati, per i quali si può ragionevolmente supporre che non esista un rapporto di fedeltà con lo Stato di origine. Comunque sia è da rilevare che anche nel caso di stranieri *tout court*, pur assumendo la rilevanza della norma internazionale ricordata, è ipotizzabile non un vero e proprio divieto di estensione del servizio militare (bensì una non obbligatorietà dello stesso; sul punto cfr. quanto osservato *supra*).

<sup>593</sup> Cfr. E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione*, cit., p. 1722; l'Autore specifica come la Corte costituzionale, anche se non si spinge così avanti, sembra comunque evocare «l'idea che sia in atto un superamento, se non un abbandono, dell'idea di una ristretta comunità dei cittadini fondata sulla nazione», e sottolinea come «l'elemento unificante capace di sostituire la nazione nel compito di produrre identità non può che diventare ... la Costituzione, intesa come lo strumento giuridico idoneo a fissare contenutisticamente i principi che regolano la convivenza reciproca» (*ivi*, pp. 1721-1722).

Da ultimo, G. COLETTA, *Verso l'estensione*, cit., rileva come la sent. n. 172 del 1999 spinge verso «una nuova lettura dell'articolo 48 Cost., in base alla quale il riferimento al cittadino non è interpretato come

E, se l'elemento centrale è la partecipazione alla società, la condivisione di un "patriottismo costituzionale", «se la ragionevolezza dell'estensione del dovere di difesa all'apolide residente si giustifica, secondo la Corte, con il ricorso al concetto di "patriottismo costituzionale" (che sebbene mai direttamente menzionato sembra continuamente evocato dalle parole del giudice costituzionale), lo stesso patriottismo costituzionale ... non potrebbe giustificare l'estensione in via legislativa di tutti i diritti partecipazione ...?»<sup>594</sup>.

Non è solo il principio di corrispondenza doveri-diritti, se così si ragiona, ad essere chiamato in causa, ma una "nuova" concezione dell'appartenenza allo Stato e, di conseguenza, della soggezione a quei doveri e del riconoscimento di quei diritti che quest'ultima comporta; non solo i diritti politici "spettano" allo straniero in quanto contribuisce alla difesa del paese, ma gli appartengono in quanto il criterio per il riconoscimento dei diritti politici (come del dovere di difesa) non è la cittadinanza, ma l'appartenenza alla società<sup>595</sup>.

Tale appartenenza, la condivisione di un "patriottismo costituzionale", facoltizzano o obbligano ad estendere i doveri e i diritti legati alla partecipazione alla società? La «comunità di diritti e doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto», è una mera possibilità o è costituzionalmente "necessaria"?

#### *IV.3.3. L'articolo 53 e il principio «no taxation without representation»*

L'articolo 53 (c. 1) dispone che «*tutti* sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva ...»: nemmeno testualmente al dovere tributario sono assoggettati solo i cittadini. Il dato formale rispecchia perfettamente quello "sostanziale": la volontà di non limitare l'identificazione dei potenziali contribuenti ai cittadini; ciò emerge in modo chiaro sin dalle discussioni in sede di Assemblea costituente, dove viene espressamente specificato che «quel "tutti" riguarda anche gli stranieri»<sup>596</sup>.

Si prescinde, dunque, nell'individuazione dei destinatari del dovere tributario, dallo *status* di cittadinanza e ci si riferisce a «quelle persone, enti, figure giuridiche soggettive» che si trovano «in relazione con la potestà statale, sia perché domiciliati in Italia, sia perché titolari di attività o beni esistenti nel territorio nazionale, ... nella misura in cui sono tributariamente capaci»<sup>597</sup>.

---

un'estromissione assoluta dello straniero e il principio di esclusione potrebbe essere sostituito da quello di graduazione della tutela e della garanzia dei diritti elettorali ...».

<sup>594</sup> E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione*, cit., p. 1724.

<sup>595</sup> E, qui, ci si avvicina alla concezione dei diritti politici come diritti (anche) dello straniero in quanto persona umana (residente) e strumento di (della) democrazia.

<sup>596</sup> Intervento di Ruini (Assemblea costituente, seduta del 23 maggio 1947, in *La Costituzione*, cit., vol. III, p.1928).

<sup>597</sup> G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio*, cit., p. 363.

Ma qual è il significato della soggezione dello straniero al dovere di prestazione tributaria? Rappresenta semplicemente una modalità, seppur indiretta, di pagamento dei servizi pubblici di cui lo straniero usufruisce vivendo in Italia?

La dottrina maggioritaria ormai non costruisce più il dovere tributario come corrispettivo dei servizi divisibili forniti dallo Stato, ma lo considera espressione del principio di solidarietà sancito dall'articolo 2 della Costituzione<sup>598</sup>.

Del principio di solidarietà, però, si tendono a distinguere tre profili e a considerare il dovere di concorrere alle spese pubbliche come una specificazione del dovere di solidarietà economica (e sociale). Viene riconosciuto che «l'imposizione tributaria trae ... origine da ragioni di stretta solidarietà politica», ma di seguito si precisa che «queste assumono un rilievo di carattere accessorio e, si potrebbe aggiungere, indiretto»<sup>599</sup>.

Non si nega, in altre parole, che il dovere tributario sia riconducibile anche al dovere di solidarietà politica, ma si sostiene la necessità di mantenere distinti i profili della solidarietà di cui all'art. 2 Costituzione: «l'elemento pubblicistico insito in ogni tributo non può implicare l'assorbimento del dovere di prestazione tributaria nel campo della solidarietà politica»<sup>600</sup>; i rapporti tra il momento politico e il momento economico sono «di reciproco condizionamento, e non di mutua implicazione»<sup>601</sup>.

Il profilo politico della solidarietà, comunque, da un lato, «assume la funzione di graduare - in estensione e in profondità - la partecipazione alle spese pubbliche postulata dalla solidarietà economica che in tal modo contribuisce a determinare concretamente»<sup>602</sup>, e, dall'altro, giustifica «la diversità di misura secondo cui cittadini e stranieri sono differenziati - non tanto sul piano costituzionale del *dovere*, quanto su quello, proprio della legislazione ordinaria, relativo agli *obblighi* - nella rispettiva partecipazione alle spese pubbliche»<sup>603</sup>.

In realtà, peraltro – come è stato rilevato -, coerentemente con l'impostazione, unanimemente accolta, della titolarità da parte anche dello straniero del dovere *ex art. 53 Cost.*, «la legislazione vigente non opera, generalmente, alcuna distinzione tra *cittadino* e *straniero*, dovendosi di conseguenza ritenere che la stessa legislazione sia estesa agli stranieri ogni qualvolta lo straniero stesso viene a trovarsi nella situazione cui è collegata la stessa imposizione del tributo, sempre che esistano gli altri requisiti di soggettività

---

<sup>598</sup> Cfr. G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio*, cit., spec. p. 358 («posto dunque che il dovere di prestazione tributaria di cui all'art. 53 Cost. si presenta quale derivazione dei doveri di solidarietà stabiliti dall'art. 2 Cost. ...»); e, anche per altre indicazioni bibliografiche, F. BATISTONI FERRARA, *Art. 53*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti politici*, II, Bologna-Roma, 1994, p. 6; M. BERTOLISSI, *Art. 53*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 349; M. COMBA, *Articolo 53*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Stato della Costituzione*, il Saggiatore, Milano, 1998, p. 232.

<sup>599</sup> G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio*, cit., p. 360.

<sup>600</sup> G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio*, cit., p. 367.

<sup>601</sup> G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio*, cit., p. 361.

<sup>602</sup> G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio*, cit., p. 361.

<sup>603</sup> G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio*, cit., p. 366.

...»<sup>604</sup>. Non si riscontrano, dunque, differenziazioni nel dovere di «tutti» di concorrere alle spese pubbliche in conseguenza del possesso o meno della cittadinanza e non sono previste particolari distinzioni da parte delle leggi che impongono obblighi tributari in ragione dello *status* di straniero<sup>605</sup>.

Ciononostante, lo straniero appare soggetto al dovere tributario in quanto opera anche nei suoi confronti il dovere di solidarietà economica, mentre pare escluso dal profilo del dovere tributario riconducibile alla solidarietà politica.

Quali sono le implicazioni della distinzione fra solidarietà economica e solidarietà politica? L'attribuzione allo straniero del dovere tributario come solidarietà economica, ma non politica, deve essere letta come una implicazione dell'affermazione (apodittica) che vuole il non cittadino, proprio perché tale, escluso dalla sfera politica? si teme forse che, attraverso l'adempimento da parte dello straniero degli obblighi tributari, venga scalfito l'intangibile ambito dei rapporti politici (e che si apra la strada alla richiesta dell'esercizio, oltre che dei doveri, anche dei diritti)? si vuol forse sostenere che, partecipando lo straniero ai doveri di solidarietà economica, ma non politica, corrispettivamente ha solo diritto alle libertà economiche, ma non ai diritti politici?

Il dovere tributario è un dovere, almeno in parte, politico e ciò appare confermato - pur con tutti i limiti che sicuramente presenta una tale argomentazione - dalla stessa collocazione dell'articolo 53, tra il dovere di difesa della Patria e quello di fedeltà, all'interno del titolo sui rapporti politici<sup>606</sup>.

Ritenerlo non politico, quando riguarda gli stranieri, pare unicamente rispettoso del principio tradizionale (ma, come si è visto, non necessariamente costituzionale) secondo il quale lo straniero è, per definizione, escluso da qualsivoglia rapporto politico, considerando tale principio (unica) legittimazione dell'esclusione degli stranieri dalle decisioni sull'utilizzo delle risorse (della ricchezza "nazionale") che contribuiscono a produrre.

Gli stranieri «devono essere tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro partecipazione alla comunità territoriale e di conseguenza in relazione al riflesso che la realizzazione degli interessi generali ha sull'interesse individuale dello straniero»<sup>607</sup>, ma sono esclusi da ogni scelta circa la realizzazione degli interessi generali stessi: una tale

---

<sup>604</sup> F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività*, cit., pp. 318-319.

<sup>605</sup> Sugli obblighi tributari degli stranieri, cfr., in particolare, anche se non recente, V. UCKMAR, *La tassazione degli stranieri*, Cedam, Padova, 1955.

<sup>606</sup> In Assemblea costituente non incontrò obiezioni la proposta di Edgardo Castelli di discutere il tema dei tributi non in riferimento ai rapporti economici, ma «in calce al Titolo IV che riguarda i rapporti politici», «poiché il tema dei tributi ha caratteristiche economiche, ma anche tratti di carattere politico» (Assemblea costituente, seduta del 19 maggio 1947, in *La Costituzione*, cit., vol. II, p.1772); si può, inoltre, ricordare come già in sede di Prima Sottocommissione delle «prestazioni patrimoniali» si era discusso trattando dei rapporti politici e che la formulazione originaria prevedeva un unico articolo in cui erano contemplate le prestazioni personali (servizio militare e lavoro) e le prestazioni patrimoniali (Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, seduta del 19 novembre 1946, Resoconto sommario, in *La Costituzione*, cit., vol. VI, pp. 699 ss.).

<sup>607</sup> F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività*, cit., p. 318.

esclusione è ragionevole e legittima<sup>608</sup>? Non viene apertamente violato quel principio «*no taxation without representation*»<sup>609</sup> che «rappresentò, più di un secolo fa, un forte argomento nella lotta per la conquista del suffragio universale»<sup>610</sup>?

Persino chi ritiene «assurdo far votare gli immigrati» afferma che il «diritto di voto nasce con il cittadino, ed è sempre stato un diritto del cittadino ... perché essere cittadino non si risolve soltanto nel fruire di beni e diritti, ma anche nell'impegnarsi nel contribuire alla loro produzione»<sup>611</sup>: ma allora perché, se lo straniero - come accade - contribuisce «alla loro produzione», non deve avere diritto al voto?

Il profilo politico della solidarietà insito nel dovere tributario, in conclusione, non può «ragionevolmente» ritenersi escluso nei confronti dello straniero, con le conseguenze che ne derivano in ordine alla rottura della intangibilità delle posizioni giuridiche soggettive (passive e attive) attinenti alla sfera dello *status activae civitatis* e alla necessità di evitare la violazione della corrispondenza doveri-diritti.

Perplessità, semmai, sorgono in relazione all'attribuzione allo straniero dei diritti politici sulla base della considerazione della titolarità del dovere di «concorrere alle spese pubbliche», in quanto si potrebbe aprire la strada all'affermazione di corrispondenze fra doveri e diritti potenzialmente contrastanti con il principio democratico e di eguaglianza, come nell'ipotesi, ad esempio, della graduazione dei diritti politici in relazione a parametri censitari connessi all'assolvimento delle imposte sul reddito<sup>612</sup>.

---

<sup>608</sup> Dubitano della ragionevolezza e legittimità dell'esclusione totale dello straniero dalla partecipazione alle scelte circa l'utilizzo delle risorse economiche che contribuisce a produrre, E. GROSSO, *Straniero*, cit., che considera un problema la «assoluta dissociazione oggi esistente tra assoggettamento agli obblighi tributari e negazione dei diritti politici» e, in particolare, sostiene che «l'esclusione degli stranieri extracomunitari legalmente residenti in Italia dal diritto di voto per la formazione delle assemblee locali, e cioè dalla partecipazione alla scelta di quei governi locali che utilizzano i contributi di tutti i residenti per il finanziamento dei servizi pubblici, potrebbe addirittura essere ritenuta irragionevole, se si vuol prendere sul serio la giurisprudenza costituzionale in tema di legittime (e illegittime) differenziazioni di trattamento tra cittadini e stranieri» (pp. 178-179); M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., secondo il quale occorre una «attenta valutazione della "ragionevolezza" della persistente esclusione di questi soggetti (n.d.r.: non cittadini residenti) dall'esercizio dei diritti politici, o addirittura dall'acquisto della cittadinanza *pleno iure*», in quanto, ad esempio, il «non cittadino» residente è tenuto all'osservanza degli obblighi contributivi, «ma privato del diritto a concorrere alla formazione delle decisioni politiche relative all'utilizzo della ricchezza che egli stesso contribuisce a produrre» (p. 448).

<sup>609</sup> Fra chi recentemente richiama il principio in questione, cfr., ad esempio, A. PANEBIANCO, «*Representation without Taxation*»: *l'idea di cittadinanza in Italia*, in *il Mulino*, 1991, pp. 54 ss., che lo cita come esempio della connessione, «in origine almeno, ... chiarissima», fra diritti e doveri, per cui «al dovere di fare la propria parte per il bene della comunità deve corrispondere ... una sfera garantita di diritti» (p. 58); P. UNGARI, *Sul voto amministrativo*, cit., pp. 45 s., il quale, a proposito del suffragio amministrativo attivo e passivo previsto dalla Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (Strasburgo, 5 febbraio 1992), afferma come «taluno potrà osservare» che si tratta non tanto di una rivoluzione quanto di «un nuovo passo avanti del principio-base delle moderne istituzioni rappresentative in Europa: *no taxation without representation*» (p. 45).

<sup>610</sup> E. GROSSO, *Straniero*, cit., p. 178.

<sup>611</sup> G. SARTORI, *Assurdo far votare gli immigrati*, in *L'Espresso*, 11 settembre 1997, p. 70.

<sup>612</sup> Si rinvia a cap. IV, par. IV.3.1. per un maggior approfondimento delle valenze negative legate all'argomento della corrispondenza doveri-diritti e per considerazioni sulla natura sussidiaria di tale argomento.

#### IV.3.4. L'articolo 54: la fedeltà alla Repubblica e l'osservanza della Costituzione e delle leggi

«Tutti i *cittadini* hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi»: solo i cittadini?

Quanto al dovere di osservanza della Costituzione e delle leggi non pare possano esistere dubbi sulla sua estensione anche allo straniero, in quanto si tratta di un dovere che grava su di un individuo in ragione della sua presenza sul territorio italiano e della sua “soggezione” allo Stato italiano, a prescindere dalla sua cittadinanza<sup>613</sup>.

Quanto al dovere di fedeltà, occorre preliminarmente verificare se sia possibile identificarlo come dovere autonomo rispetto al dovere di osservanza e, in caso di risposta positiva, chiarirne il contenuto.

Senza alcuna pretesa di completezza, si può ricordare come la dottrina sia molto divisa sull'identificazione del dovere di fedeltà<sup>614</sup>. Per alcuni sostanzialmente coincide con il dovere di osservanza della Costituzione e delle leggi<sup>615</sup> o, comunque, non possiede un oggetto specifico rispetto ai doveri puntuali individuati dalla Costituzione<sup>616</sup>. Per altri, invece, è dotato di una sua autonoma configurazione: per cui, ad esempio, «oggetto del dovere di fedeltà è ... il contenuto materiale di una certa Costituzione, assunto come sua ragione legittimatrice, mentre oggetto del dovere di osservanza sono le norme di un dato testo costituzionale, nella loro portata di fonte della validità di quell'ordinamento, oltre a tutte le norme di esso con questo collegate attraverso la dimensione ordinaria della legalità»<sup>617</sup>.

---

<sup>613</sup> In questo senso, fra gli altri, esplicitamente A. DI GIOVINE, *Articolo 54*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Stato della Costituzione*, cit., p. 235 (il dovere di osservanza «grava, a differenza del primo (n.d.r.: il dovere di fedeltà), anche sui non cittadini che si trovino in Italia»); T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 687 («l'osservanza delle leggi è imposta anche ai non cittadini -stranieri e apolidi- che siano soggetti alla potestà d'imperio dello Stato»); G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., p. 317.

<sup>614</sup> Per una efficace ricostruzione delle varie posizioni, oltre le tesi ricordate *infra* nel testo, cfr. R. TOSI, *Art. 54*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, pp. 353-354; nonché, da ultimo, G. M. SALERNO, *Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano*, per ora in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2004 (il quale nella conclusione propone un'interpretazione del dovere di fedeltà come «garanzia dei principi costitutivi dell'identità della Repubblica»).

<sup>615</sup> Cfr. S. ROMANO, *La teoria*, cit., pp. 156 ss.; A. CERRI, *Sul principio di fedeltà*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, pp. 763 ss.; similmente, G. ZUCALÀ, *L'infedeltà nel diritto penale*, Cedam, Padova, 1961, pp. 124 ss., secondo il quale non è possibile, sul piano concreto, individuare le forme di manifestazione del dovere di fedeltà.

<sup>616</sup> Così P. BARILE, *Il soggetto privato*, cit., pp. 156 ss., che concepisce il dovere di fedeltà come una «cerniera» che racchiude tutti i singoli doveri previsti dalla Costituzione; similmente, C. MORTATI, *Istituzioni*, II, cit., p. 1139, secondo il quale il dovere di fedeltà rappresenta una sintesi (della «complessiva situazione sorgente dal rapporto di cittadinanza»).

<sup>617</sup> G. M. LOMBARDI, *Fedeltà (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVII, 1968, p. 171; ugualmente, ID., *Contributo allo studio*, cit., p. 147.

In favore di una configurazione autonoma del dovere di fedeltà cfr., anche, L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1984, e ID., *Art. 54*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario*

Se si adotta la prima concezione del dovere di fedeltà e lo si considera omogeneo rispetto al dovere di osservanza, non si pone nemmeno il problema dell'eventuale attribuzione anche allo straniero del dovere stesso (se non come parte del dovere di osservanza). Ugualmente può dirsi se si riconduce il dovere di fedeltà ai singoli doveri previsti dalla Costituzione, in quanto la questione si sposta sulla soggezione dello straniero allo specifico dovere volta per volta considerato<sup>618</sup>.

Se si segue, invece, la tesi di coloro che ritengono il dovere di fedeltà dotato di un contenuto autonomo rispetto ad altri doveri (*in primis* rispetto a quello di osservanza) diviene ovviamente rilevante valutare l'eventuale assoggettamento dello straniero al dovere di fedeltà considerato in sé e per sé. La soluzione dipende dall'oggetto del dovere di fedeltà.

Se, ad esempio, si sostiene che «nei confronti dei cittadini come tali [n.d.r.: cioè a prescindere dall'esercizio di funzioni pubbliche] il dovere di fedeltà opera, traducendosi in obbligo secondo la previsione di un solo comportamento dovuto, avente ad oggetto l'astensione dal concretare gli estremi del fatto previsto e punito dall'art. 283 c.p.»<sup>619</sup>, allora il dovere di fedeltà sembra essere esteso anche agli stranieri. L'art. 283 c.p., infatti, punisce «chiunque [n.d.r.: e si sottolinea il «chiunque», cioè sia cittadino che straniero] commette un fatto diretto a mutare la costituzione dello Stato, o la forma del Governo, con mezzi non consentiti dall'ordinamento costituzionale dello Stato ...».

Se, come “presidio” del dovere di fedeltà, si indicano le fattispecie previste dal Titolo I, Capo I (*Dei delitti contro la personalità internazionale dello Stato*), o anche Capo II (*Dei*

---

della Costituzione, Rapporti politici, II, Bologna-Roma, 1994, in particolare p. 58 («il riferimento pur indiretto della fedeltà alla Costituzione certamente impone la sua separazione dall'osservanza»; «oggetto della fedeltà appare quindi la Costituzione nel suo insieme ..., mentre oggetto del dovere di osservanza sono singole norme»); con contenuti differenti, C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 52 (secondo cui il dovere di fedeltà opera, in particolar modo, nei momenti di crisi dell'ordinamento, in funzione «meramente suppletoria e integratrice dell'obbligo di obbedienza ai precetti (certi) dell'ordinamento»); nonché C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 231 ss. (che riferisce il dovere di fedeltà a «principi metagiuridici»).

<sup>618</sup> P. BARILE (*Il soggetto privato*, cit., p. 53), ad esempio, ritiene corretto che il dovere di fedeltà, «nonostante ... gravi testualmente sui soli cittadini, ... gravi, in misura minore ma pur sempre assai cospicua, anche sugli stranieri residenti in Italia, i quali non soltanto sono obbligati a rispettare le nostre leggi penali (artt. 3 e 4 cod. pen.) e quelle di polizia e di sicurezza pubblica (art. 28 preleggi), ma sono anche soggetti all'espulsione (art. 312 c.p.) se colpevoli di delitti contro la personalità dello Stato» (cfr. anche ID., *Diritti dell'uomo*, cit., p. 32: «sugli stranieri non gravano i doveri generici - non quelli specifici, la cui violazione è reato - di fedeltà alla Repubblica»).

Se poi si segue la teoria di C. MORTATI (*Istituzioni*, II, cit., p. 1139), che concepisce il dovere di fedeltà come “riassuntivo” dello *status* di cittadino, appare ovvia conseguenza che la fedeltà null'altro è se non una conferma dell'attribuzione ai cittadini di doveri che sono loro già attribuiti dalla Costituzione e dalle leggi (cfr., per l'indicazione delle critiche rivolte alla posizione di Mortati, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 435, nota 103). Lo straniero, quindi, appare per principio escluso da un dovere di fedeltà che sorge ove sia chiamata in causa la qualità peculiare dello stato di cittadinanza e che, comunque, nulla aggiunge rispetto a quest'ultimo.

<sup>619</sup> G. M. LOMBARDI, *Fedeltà*, cit., p. 173.



*delitti contro la personalità interna dello Stato*), del codice penale<sup>620</sup>, allora si avranno alcune specificazioni del dovere a cui “tutti” sono assoggettati<sup>621</sup> e altre proprie dei soli cittadini<sup>622</sup>. In ogni caso, ove si ritenga «indiscutibile il legame con il dovere di fedeltà»<sup>623</sup> delle norme penali ricordate, pare logicamente consequenziale riconoscere che lo straniero, nei casi in cui è potenzialmente soggetto all'applicazione delle fattispecie incriminatrici stesse, è tenuto al dovere di fedeltà.

Se, invece, nell'individuare l'oggetto della fedeltà, ci si rifà all'adesione a valori metagiuridici, a dei vincoli morali, sostenere che si tratta di un dovere solo del cittadino o anche dello straniero appare privo di senso (trattandosi di sentimenti individuali, non imponibili in conseguenza dell'inserimento in una determinata categoria giuridica) e inutile, mancando qualsiasi punto di riferimento che consenta di valutare (ed eventualmente sanzionare) sul piano giuridico<sup>624</sup> l'effettivo assoggettamento al dovere.

In conclusione, quale che sia la configurazione del dovere di fedeltà che si voglia accogliere, appare difficile ipotizzare una esclusione totale del non-cittadino dall'assoggettamento al dovere stesso<sup>625</sup>, e, comunque, resta indiscussa l'attribuzione allo straniero del dovere di osservanza della Costituzione e delle leggi. La riferibilità, perlomeno parziale, dell'art. 54 Costituzione anche allo straniero presenta alcune interessanti implicazioni.

In primo luogo, rappresenta un argomento contro coloro che si arroccano nella necessità di rispettare il dato testuale: il dovere di osservanza della Costituzione e delle leggi (se

---

<sup>620</sup> Cfr. L. VENTURA, *Art. 54*, cit., pp. 76 ss.

<sup>621</sup> Come, a titolo puramente esemplificativo, quelle riconducibili a c.p., artt. 241 (*Attentati contro la integrità, l'indipendenza o l'unità dello Stato*), 257 (*Spionaggio politico e militare*), 261 (*Rivelazione di segreti di Stato*), 289 (*Attentato contro organi costituzionali e contro le Assemblee regionali*).

<sup>622</sup> Ci si riferisce, ad esempio, a c.p., artt. 242 (*Cittadino che porta le armi contro lo Stato italiano*) e 246, c. 1 (*Corruzione del cittadino da parte dello straniero*).

<sup>623</sup> L. VENTURA, *Art. 54*, cit., p. 76, nota 1.

<sup>624</sup> ...e non solo *in foro conscientiae*; il che - come già notato in sede di Assemblea costituente - rende il dovere di fedeltà dotato solo di un valore relativo, «perché pleonastico, nei confronti di chi sente il dovere di essere fedele alla Repubblica essendo repubblicano (poiché in tal caso il dovere sarebbe sentito egualmente anche senza l'esistenza della norma)» e senza valore «per chi tale dovere non sente, dato che, per quante disposizioni si mettano, chi è contrario alla Repubblica resterà sempre, sia pure nel suo intimo, contrario» (V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Mondadori, Milano, 1976, p. 170).

<sup>625</sup> In particolare, fra gli Autori che si sono occupati dello *status* dello straniero, alcuni ammettono la sua soggezione, almeno sotto alcuni aspetti, al dovere di fedeltà (cfr. P. BARILE, *Il soggetto privato*, cit., p. 53 e Id., *Diritti dell'uomo*, cit., p. 32, ricordato *retro*); altri la escludono (cfr. F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività*, cit., p. 318; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 104 ss., il quale ritiene strettamente legate fedeltà e cittadinanza; da ultimo, adde anche G. CHIARA, *Titolarità del voto*, cit., p. 127, che definisce il dovere di fedeltà «tratto caratterizzante la cittadinanza e suo fondamento»); altri (E. GROSSO, *Straniero*, cit., p. 178), infine, ritengono «giuridicamente indifferente che lo straniero sia soggetto a tale (n.d.r.: fedeltà) specifico dovere, posto che egli è in ogni caso soggetto al dovere di osservanza della Costituzione e della legge italiana»; sul tema, sinteticamente, cfr., inoltre, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., spec. pp. 433 ss.; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, cit., pp. 314 ss..

non quello di fedeltà) è riferito letteralmente ai «cittadini», ma in realtà tenuti a rispettarlo sono “tutti”.

In secondo luogo - anche non considerando il dovere di fedeltà, che viene presentato come un «dovere di solidarietà politica in senso stretto»<sup>626</sup> - il dovere di osservanza è comunque definito un dovere politico (sia pure «in senso lato»<sup>627</sup>): viene, quindi, smentito il principio dell'esclusione totale dello straniero, per definizione, dalla sfera dei rapporti politici. E se viene intaccato il “tabù” dei rapporti politici, come regno intoccabile del solo cittadino, sul versante dei doveri, logica vorrebbe che ugualmente accadesse sul piano dei diritti, a meno di ritenere che lo straniero sia solo un “suddito” (così violando il principio democratico) che deve osservare la Costituzione e le leggi, ma non ha diritto di partecipare all'attuazione della Costituzione e alla formazione delle leggi.

#### IV.4. Osservazioni conclusive

La lettura della Costituzione, volendo azzardare una sintesi, pare compatibile, o meglio, coerente, con il riconoscimento dei diritti politici anche agli stranieri, ovvero con un riconoscimento dei diritti politici legato al criterio sostanziale della residenza stabile (sono titolari dei diritti politici *tutti* - le persone umane – coloro che risiedono stabilmente nel territorio della Repubblica).

La Costituzione riconosce i diritti politici in capo ai «cittadini», ma da alcune norme costituzionali, come quelle che sanciscono il principio democratico e l'eguaglianza, o riconoscono i diritti inviolabili dell'uomo, o attribuiscono in capo a «tutti» i doveri (politici), si possono trarre argomentazioni forti nel senso della superabilità (o, meglio, della *imposizione* del superamento) del dato testuale; mentre altre disposizioni intervengono *ad adiuvandum* (si pensi all'asilo, al riferimento al diritto e alla giustizia internazionale, o alle libertà di riunione o di associazione).

La Corte costituzionale<sup>628</sup>, quale interprete privilegiato della Costituzione, non manca di fornire spunti interessanti sull'esistenza di una comunità più vasta di quella fondata sul criterio della cittadinanza e, se non si arrischia (anche per ragioni di *selfrestraint*) ad ipotizzare l'estensione dei diritti politici ai non-cittadini, chiarisce che le norme costituzionali intitolate ai cittadini stabiliscono in positivo, ma non in negativo.

Se si ri-legge la Costituzione con gli occhi volti ai diritti umani universali e ad una democrazia quanto più rispondente alla sua essenza, si può concludere nel senso che già *rebus sic stantibus* gli stranieri *devono* essere riconosciuti titolari dei diritti politici.

---

<sup>626</sup> G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio*, cit., pp. 127 ss.

<sup>627</sup> G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio*, cit., pp. 85 ss.

<sup>628</sup> Il riferimento, in particolare, è alla sent. n. 172 del 1999.

La democrazia richiede oggi un ulteriore passo, altrimenti rinascerà una classe di “sudditi”, di “esclusi”<sup>629</sup>, così come la stessa richiesta è avanzata dai diritti umani universali, in particolare per superare il loro rapporto ambiguo con la cittadinanza (i diritti universali sono diritti della persona umana o diritti della persona umana in quanto cittadino?)<sup>630</sup>.

Non vi sono, costituzionalmente, ragioni che si oppongano all'estensione dei diritti politici: la Costituzione stessa non è tanto un “fatto politico” dei cittadini, quanto di coloro che la riconoscono (la vivono) come norma fondamentale, come base del patto sociale, ovvero di coloro che partecipano alla società (vivono nella società). In altre parole la Costituzione è dei, riguarda i, cittadini nella misura in cui per cittadini si intendono gli appartenenti alla società della quale la Costituzione costituisce il patto fondante: quale sarebbe la ragione per restringere questa appartenenza a coloro che possiedono il titolo formale di “cittadino”? quale sarebbe il fondamento costituzionale di una appartenenza (solo) “*ius sanguinis*”?

Non sembra di vedere altra ragione se non la volontà di autoconservazione della propria situazione da parte di chi possiede il titolo formale di cittadino: tale volontà è senza dubbio una spinta potente<sup>631</sup>, ma non è un diritto. Se si riconosce la difesa del proprio

---

<sup>629</sup> Cfr. É. BALIBAR, *Razzismo, nazione e classe*, in *Critica marxista*, 1993, p. 80: è ormai consolidato il principio che i diritti politici siano propri di tutti i cittadini, a prescindere dalla classe sociale di appartenenza, e si assiste «allo spostamento della frontiera politica interna tra i *cittadini* e i *soggetti*» e, parallelamente, allo spostamento del marchio di pericolosità (e «le “classi pericolose” sono le classi escluse, con la forza e con la legge, dalla “capacità politica”») «dalle “classi laboriose” nel loro insieme agli stranieri»; per una indagine, con un approccio sociologico, «sui meccanismi sociali, politici e cognitivi che fanno dell’immigrato un (o forse “il”) nemico pubblico nella società contemporanea» (p. 13), vedi A. DAL LAGO, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano, ed. 2002, che sottolinea la riduzione dello straniero a non-persona (specie se irregolare), non esistente socialmente e giuridicamente («il diritto si arresta di fronte agli stranieri, nel senso che li esclude dal proprio ambito», in nome della “loro pericolosità”, p. 223), e l'utilizzo strumentale della sua figura come minaccia.

<sup>630</sup> Sulla questione ci si permette di rinviare a A. ALGOSTINO, *L'ambigua universalità*, cit. (spec. parte II, cap. III, par. III).

<sup>631</sup> Anche volendosi mantenere sul piano dell’“opportunità politica”, per i cittadini, dell’estensione del voto, si può comunque notare come alcune esperienze di riconoscimento del voto locale agli stranieri (il riferimento è in particolare alla Svezia e all’Olanda) hanno mostrato l’infondatezza del «timore della formazione di partiti etnici o nazionalistici»: «in entrambi i paesi le liste etniche (soprattutto di turchi e marocchini), che pure si sono presentate in alcune municipalità, non hanno ricevuto neanche l’1% dei voti, e raramente sono riuscite a conquistare dei seggi» (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Primo rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia*, Dipartimento per gli Affari Sociali – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1999, p. 295; al Rapporto si rinvia anche per l’analisi di altri argomenti contro l’estensione del diritto di voto agli stranieri fondati sulla considerazione del «loro potenziale comportamento politico ed elettorale», *ivi*, pp. 294 ss.); non manca inoltre chi sottolinea come «estendere i diritti politici agli stranieri, oltre che il riconoscimento di una pretesa fondamentale dell’essere umano, potrebbe anche costituire una misura per l’integrazione» e contribuire a limitare le tensioni (P. SAITTA, *Integrazione, cittadinanza e immigrazione. I lenti mutamenti del diritto*, in *Sociologia del diritto*, 2002/2, p.48).

*Contra*, cfr., tra gli altri, G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multietnica*, Rizzoli, Milano, 2000, p. 103, il quale ritiene che «cittadinizzando», ossia riconoscendo i diritti politici agli stranieri, «il caso più probabile» sarà che si darà «forza e peso a coagulazioni di contro-cittadini», che il voto servirà, ad esempio, per imporre le loro feste religiose.

*status* privilegiato come diritto capace di prevalere, o (anche solo) di salire su uno dei due piatti della bilancia nel bilanciamento fra diritti, il discorso dei diritti umani si rivela come un inganno che, nel tutelare alcuni, costituisce un valido strumento e giustificazione di dominio nei confronti degli altri.

Perché esistano effettivamente i diritti umani universali occorre superare la cittadinanza quale fattore di esclusione dai diritti: la «politica dei diritti dell'uomo» - come è stato osservato - richiede una continua «operazione di invenzione dei diritti, o di rilancio continuo», presuppone sempre «che si rimetta in discussione un ordine sociale esistente, foss'anche l'ordine democratico e giuridico di uno Stato di diritto»; una «politica dei diritti dell'uomo si porta ai limiti della democrazia, e porta la democrazia ai suoi limiti ...»<sup>632</sup>.

In Italia, come si è cercato di dimostrare, vi è (quantomeno) la possibilità di superare nel riconoscimento dei diritti politici la contraddizione fra universalità dei diritti, proclamazione della democrazia e utilizzo della cittadinanza quale parametro di esclusione; non si tratta solo di una più o meno utopica aspirazione politica, ma di dedurre le logiche implicazioni di principi sanciti con la forza della Costituzione.

Concretamente, potrebbe immaginarsi un intervento della Corte costituzionale<sup>633</sup> che imponga il riconoscimento dei diritti politici anche in capo agli stranieri, con una residuale discrezionalità del legislatore nel prevedere il parametro per identificare la “residenza stabile” (con i limiti comunque di una eventuale valutazione della ragionevolezza), oppure - soluzione questa forse più opportuna data l'incidenza sulla concezione della società e sulla percezione della società stessa che tale decisione implicherebbe - un intervento del legislatore (della politica) che chiarisca e adotti, attraverso le forme di una discussione pubblica aperta, le norme necessarie per l'attuazione del riconoscimento. La Costituzione non lo impedisce, anzi, secondo quanto si è cercato di dimostrare, non solo lo permette, ma lo vuole.

---

<sup>632</sup> E. BALIBAR, *Le frontiere*, cit., p. 206.

<sup>633</sup> Si potrebbe immaginare, ad esempio, - anche se si è ben consci della “arditezza” della proposta - il ricorso di uno straniero che eccepisce la violazione del “suo” diritto di voto *ex art. 48* Costituzione ed un giudice che dubiti della legittimità costituzionale (anche ai sensi, fra l'altro, degli articolo 1 e 2 Costituzione) della sua esclusione.

## OPERE CITATE

- AA.VV., *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1990
- A. ALGOSTINO, *La condizione degli stranieri in Italia fra diritti universali e difesa della fortezza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003-II, pp. 622 ss.
- A. ALGOSTINO, *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Jovene, Napoli, 2005
- U. ALLEGRETTI, *Costituzione e diritti cosmopolitici*, in G. Gozzi (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione*, il Mulino, Bologna, 1997, pp. 129 ss.
- U. ALLEGRETTI, C. CORSI, *Rapport italien*, in *L'étranger. Travaux de l'Association Henri Capitant*, LGDJ, Paris, 1998, pp. 661 ss.
- G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1997
- A. AMORTH, *La costituzione italiana (commento sistematico)*, 1948, ora in ID., *Scritti giuridici. 1948-1957*, III, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 1041 ss.
- A. ANZON, *Le consultazioni dei segretari dei partiti e l'esclusione di Fabre*, in *Democrazia e diritto*, 1979, pp. 301 ss.
- A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XI, Roma, 1989
- A. BALDASSARRE, *Diritti pubblici soggettivi*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XI, Roma, 1989
- A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002
- É. BALIBAR, *Le frontiere della democrazia*, manifestolibri, Roma, 1993
- É. BALIBAR, *Razzismo, nazione e classe*, in *Critica marxista*, 1993, pp. 73 ss.
- É. BALIBAR, *Una cittadinanza "impossibile"?*, in *La rivista del manifesto*, dicembre 2000, pp. 47 ss.
- G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, X ed., Giuffrè, Milano, 1972
- A. BARBERA, Art. 2, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, pp. 50 ss.
- A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1997, pp. 293 ss.
- A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino ai partiti*, Ist. Edit. Cisalpino, Milano-Varese, 1967
- S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Giuffrè, Milano, 1996
- P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953
- P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984

- P. BARILE, *I diritti umani come diritti costituzionali*, in S. Caprioli, F. Treggiari (a cura di), *Diritti umani e civiltà giuridica*, Stabilimento tipografico «Pliniana», Perugia, 1992, pp. 81 ss.
- S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Cedam, Padova, 1998
- S. BARTOLE, *Ancora un caso di “inquietante inammissibilità”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, pp. 424 ss.
- S. BARTOLE, *Un caso di insoddisfacente overruling in tema di tutela delle minoranze in materia elettorale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, pp. 4095 ss.
- S. BARTOLE, *La nazione italiana e il patrimonio costituzionale europeo. Appunti per una prima riflessione*, in *Diritto pubblico*, 1997, pp. 1 ss.
- L. BASSO, *Le libertà civili*, in *Materiali della Repubblica, Assemblea costituente*, vol. I *Documentazione generale*, Tomo II *Relazioni, progetto e discussioni generali*, Notor Editore, Reggio Emilia, 1991, pp. 5 ss.
- L. BASSO, *I principi dei rapporti politici*, in *Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente*, vol. I *Documentazione generale*, Tomo II *Relazioni, progetto e discussioni generali*, Notor Editore, Reggio Emilia, 1991, pp. 34 ss.
- F. BATISTONI FERRARA, *Art. 53*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti politici*, II, Bologna-Roma, 1994, pp. 1 ss.
- S. BENHABIB, *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton, Princeton University Press, 2002, trad. it. *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, il Mulino, Bologna, 2005
- G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 3 ss.
- M. BERTOLISSI, *Art. 53*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, pp. 347 ss.
- E. BETTINELLI, *Il Segretario straniero*, in *Corriere della sera*, 8 novembre 1978, p. 5
- E. BETTINELLI, *Art. 52 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> comma*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti politici*, I, Bologna-Roma, 1992, pp. 70 ss.
- E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, V, Utet, Torino, 1990, pp. 217 ss.
- F. BIONDO, *La disobbedienza civile tra testimonianza ed efficacia*, in *Ragion pratica*, 2005/24, pp. 119 ss.
- P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritti politici*, in *Novissimo Digesto Italiano*, V, Utet, Torino, 1960, pp. 733 ss.
- P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza italiana, partiti politici e loro cariche dirigenti*, in *Diritto e società*, 1979, pp. 701 ss.
- P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale. Istituzioni di diritto pubblico*, XVI ed., Jovene, Napoli, 1986

- G. BISCOTTINI, *I diritti fondamentali dello straniero*, in *Studi in onore di Biondo Biondi*, III, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 333 ss.
- N. BOBBIO, *Democrazia*, in N. Bobbio, N. Matteucci (diretto da), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 1976, pp. 296 ss.
- N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977
- N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984
- N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992
- T. Bonazzi (a cura di), *La Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America*, Venezia, Marsilio, 1999
- G. Bosetti, S. Maffettone (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma, 2004
- M. Bovero (a cura di), *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Laterza, Roma-Bari, 2004
- G. BRONZINI, *Disobbedire, disobbedire, disobbedire. Quando contraddire le leggi costruisce democrazia*, in *Global*, 2003/01, pp. 26 s.
- R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, 1992, trad. it. *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, il Mulino, Bologna, 1997
- C. BUFARDECI, *Gl'italiani non regnicoli nel nostro diritto positivo*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 1923, I, pp. 601 ss.
- P. CALAMANDREI, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, I
- Camera dei Deputati-Segretariato generale (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*
- L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Laterza, Roma-Bari, 2004
- F. CAPOTORTI, *Incidenza della condizione di straniero sui diritti dell'uomo internazionalmente protetti*, in *Studi in onore di G. Sperduti*, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 451 ss.
- C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1968
- J. H. CARENS, *Membership and Morality: Admission to Citizenship in Liberal Democratic States*, in W. R. Brubaker (edited by), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, 1989, pp. 31 ss.
- P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2002
- E. CASETTA, *Diritti pubblici subbiettivi*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, 1964, pp. 791 ss.
- A. CASSESE, *Il diritto di asilo territoriale degli stranieri*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, pp. 526 ss.

- E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Giuffrè, Milano, 1997
- C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, VIII ed., Utet, Torino, 1971
- A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976
- A. CERRI, *Sul principio di fedeltà*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, pp. 751 ss.
- F. CERRONE, *Identità civica e diritti degli stranieri*, in *Politica del diritto*, 1995, pp. 441 ss.
- F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Laterza, Roma-Bari, IX ed., 1997
- M. CHEMILLIER-GENDREAU, *Les étrangers et le droit de vote*, in *Le Monde diplomatique*, Janvier 2000, p. 32
- G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 2004
- A. CIANCIO, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni costituzionali*, 2002/1, pp. 51 ss.
- R. CLERICI, *Legge 5 febbraio 1992, n. 91*, in G. Alpa, P. Zatti (a cura di), *Commentario breve al codice civile. Leggi complementari*, Cedam, Padova, 1992, pp. 1761 ss.
- R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Cedam, Padova, 1993
- G. COLETTA, *Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini*, in A. D'Aloia (a cura di), *Diritti e costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 343 ss.
- S. COLLINSON, *Europe and International Migration*, London, 1993, trad. it. *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, il Mulino, Bologna, 1994
- M. COMBA, *Articolo 53*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Stato della Costituzione*, il Saggiatore, Milano, 1998, pp. 232 ss.
- Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Dipartimento per gli Affari Sociali – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1999
- G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, Cedam, Padova, 1998
- C. CORSI, *Lo stato e lo straniero*, Cedam, Padova, 2001
- V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, estratto da *Rassegna Giuliana di Diritto e Giurisprudenza*, 1954, pp. 1 ss.
- V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, 1977, pp. 787 ss.
- E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Utet, Torino, 1955
- C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003



- M. CUNIBERTI, *Politica dell'immigrazione, condizione dello straniero e garanzie costituzionali: a proposito del recente decreto legge sull'immigrazione*, in *Diritto pubblico*, 1996, pp. 443 ss.
- M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1997
- M. CUNIBERTI, *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in <http://www.forumcostituzionale.it/contributi/voto-stranieri.htm>, 18 giugno 2004
- R. D'ALESSIO, Art. 10, co. 2<sup>a</sup>-4<sup>a</sup>, sez. II, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, pp. 63 ss.
- R. DAHRENDORF, *Economic opportunity, civil society, and political liberty*, 1995, trad. it. *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Roma-Bari, Laterza, 1997
- A. D'Atena, E. Lanzillotta (a cura di), *Alle radici della democrazia. Dalla polis al dibattito costituzionale contemporaneo*, Carocci, Roma, 1998
- G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana (asilo - condizione giuridica - estradizione)*, Cedam, Padova, 1992
- R. DAHL, *Democracy and his Critics*, New Haven, 1989, trad. it. *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma, 1990
- R. A. DAHL, *On Democracy*, 1998, trad. it. *Sulla democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2000
- A. DAL LAGO, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano, ed. 2002
- G. DALLA TORRE, *Persona diritti cittadinanza*, in *Iustitia*, 1997/3, pp. 237 ss.
- C. DE FIORES, *Uso e abuso del popolo sovrano nella vicenda costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Democrazia e diritto*, 2003/3, pp. 11 ss.
- J. DE LUCAS, *Globalizzazione e immigrazione. L'immigrazione come «res politica»: diritti, cittadinanza, sovranità*, in *Teoria politica*, 2003/2-3, pp. 13 ss.
- U. DE SIERVO, *Il voto dei cittadini residenti all'estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, Cedam, Padova, 1990, pp. 293 ss.
- B. de Sousa Santos (a cura di), *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Città Aperta Edizioni, Troina (En), 2003
- G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Regione e governo locale*, 1995/1-2, pp. 9 ss.
- S. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Giuffrè, Milano, 2002
- F. DELPEREE, *Les droits politiques de l'étranger*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, X-1994, Paris- Aix-en-Provence, Economica-PUAM, 1995, pp. 296 ss.
- E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Giappichelli, Torino, 1998

- A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero. Linee di riflessione teorica e profili di diritto comparato come premesse a uno studio sui reati d'opinione*, Giuffrè, Milano, 1988
- A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Diritto e società*, 1995/3, pp. 399 ss.
- A. DI GIOVINE, *Articolo 54*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Stato della Costituzione*, il Saggiatore, Milano, 1998, pp. 234 ss.
- A. DI GIOVINE, *Le tecniche del costituzionalismo del '900 per limitare la tirannide della maggioranza*, in G. M. Bravo (a cura di), *La democrazia tra libertà e tirannide della maggioranza nell'Ottocento*, Atti del Convegno internazionale, 29-30 maggio 2003, Leo S. Olschki Editore, Firenze, 2004
- A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, Atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo, Torino, Università degli Studi, 29 Marzo 2002, Giappichelli, Torino, 2005
- M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori Paesi europei tra otto e novecento*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 537 ss.
- M. DOGLIANI, *Costituente e identità nazionale*, in *Diritto pubblico*, 2001/1, pp. 57 ss.
- F. DURANTE, *Chi è il rifugiato*, in M. R. Saulle (a cura di), *Asilo, migrazione, lavoro*, ESI, Napoli, 1995, pp. 38 ss.
- C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, pp. 131 ss.
- C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, pp. 17 ss.
- C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958
- V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Mondadori, Milano, 1976
- L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp. 263 ss.
- L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, in L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Laterza, Roma-Bari, 2001, pp. 5 ss.
- L. FERRAJOLI, *I fondamenti dei diritti fondamentali*, in L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Laterza, Roma-Bari, 2001, pp. 277 ss.
- L. FERRAJOLI, *Libertà di circolazione e di soggiorno. Per chi?*, in M. Bovero (a cura di), *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 179 ss.

- G. FERRARA, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La costituzione europea*, Atti del XIV Convegno annuale, Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, Cedam, Padova, 2000, pp. 473 ss.
- G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in <http://www.costituzionalismo.it>, 24 maggio 2005
- G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, 1965, pp. 606 ss.
- G. F. FERRARI, *Nazione*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XX, 1997
- G. FINOCCHIARO, *La tutela giuridica dello straniero in Italia e nei paesi europei. Normative comparate sull'immigrazione*, Maggioli, Rimini, 1996
- M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, il Mulino, Bologna, 1998
- G. FRANCHI SCARSELLI, *Quale fonte per il diritto di voto agli stranieri?*, in *Quaderni costituzionali*, 2004/1, pp. 123 ss.
- T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, Milano, 1997
- T. E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi>, 17 maggio 2004
- R. GATTI, *Democrazia in transizione*, agrilavoro edizioni, Roma, 1997
- T. F. GIUPPONI, *Il diritto di voto agli stranieri, tra "cittadinanza" e autonomie territoriali*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi>, 25 ottobre 2003
- T. F. GIUPPONI, *Il voto amministrativo agli stranieri: verso un diritto «condizionato»?* , in *Quaderni costituzionali*, 2004/1, pp. 126 ss.
- T. F. GIUPPONI, *Il voto agli stranieri extracomunitari: sì, no, forse...*, in *Quaderni costituzionali*, 2004/4, pp. 849 ss.
- T. F. GIUPPONI, *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al "caso Genova"*, in <http://www.forumcostituzionale.it/contributi/voto-stranieri.htm>, 4 ottobre 2005
- J. A. GOLDSTON, *Avvocati esperti di diritto umanitario: sono pazzi?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2000/2, pp. 25 ss.
- G. Gozzi (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 1997
- P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1972
- E. GROSSO, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, IV, pp. 320 ss.
- E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova, 1997
- E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso nuove possibili concezioni della cittadinanza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, pp. 1705 ss.

- E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, IV ed., XV, Utet, Torino, 2000, pp. 156 ss.
- E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000-II, pp. 505 ss.
- E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2001
- P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. Luciani (a cura di), *La democrazia di fine secolo*, Laterza, Bari, 1994, pp. 95 ss.
- J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica*, Einaudi, Torino, 1992
- J. HABERMAS, *Lotta di riconoscimento nello stato democratico di diritto*, in J. HABERMAS, C. TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, Milano, 1998
- T. HAMMAR, *Droit de vote aux immigrés - recherches expérimentales*, Svenka Institutet, Stockholm, 1979
- M. HARDT, A. NEGRI, *Moltitudine. Guerra e democrazia nel nuovo ordine imperiale*, Rizzoli, Milano, 2004
- P. HIRST, *From Statism to Pluralism. Democracy, Civil Society and Global Politics*, 1997, trad. it. *Dallo statalismo al pluralismo. Saggi sulla democrazia associativa*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999
- G. JELLINEK, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, 1905, trad. it. *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Società Editrice Libreria, Milano, 1912
- H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1929, trad. it. *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1981
- H. KELSEN, *General Theory of Law and State*, Cambridge, 1945, trad. it. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Etaslibri, Milano, 1994
- G. KOJANEC, *Nuove norme sulla cittadinanza italiana. Riflessi interni ed internazionali*, Franco Angeli, Milano, 1995
- G. LA BELLA, *Immigrati e diritti politici*, in *Aggiornamenti sociali*, 1991, pp. 421 ss.
- M. LA TORRE, *Diritto e politica. Indagine preliminare allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Ragion pratica*, 2002/18, pp. 251 ss.
- A. LABELLA, *Una figura ambigua: l'italiano non appartenente alla Repubblica*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1977, pp. 363 ss.
- S. LABRIOLA, *"Status civitatis" e norme costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1977, pp. 1317 ss.
- E. LALA, *A proposito del voto degli italiani all'estero*, in *Diritto e società*, 1979, pp. 151 ss.
- F. Lanchester (a cura di), *Il voto degli italiani all'estero*, Bulzoni, Roma, 1988

- F. LANCHESTER, *Voto (diritto di): a) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, 1993, pp. 1107 ss.
- F. LANCHESTER, *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quaderni costituzionali*, 2000/1, pp. 123 s.
- C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economico-giuridici della Facoltà di Giurisprudenza della Università di Cagliari*, XXXVI, Cedam, Padova, 1953, pp. 3 ss.
- C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Utet, Torino, 1985
- J. LECA, *Nazionalità e cittadinanza nell'Europa delle immigrazioni*, in AA.VV., *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1990, pp. 201 ss.
- A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 1988
- D. LOCHAK, *Le concept d'étranger dans l'histoire et la culture*, in A. Perduca, F. Pinto (a cura di), *L'Europa degli stranieri. Stranieri extracomunitari tra accoglienza e rifiuto alla soglia del 1993*, Franco Angeli, Milano, 1991, pp. 21 ss.
- G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967
- G. M. LOMBARDI, *Dovere di difesa, servizio militare e status di cittadino (profili critici)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, pp. 343 ss.
- G. M. LOMBARDI, *Fedeltà (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, 1968, pp. 165 ss.
- M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1992, pp. 203 ss.
- M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 1992, pp. 557 ss.
- M. Luciani (a cura di), *La democrazia di fine secolo*, Laterza, Bari, 1994
- M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, relazione al Convegno "Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana", 19-20-21 giugno 2003, Padova, per ora in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>
- C. LUCIONI, *Belgio. La concessione del diritto di voto agli immigrati extracomunitari nelle elezioni comunali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004-II, pp. 832 ss.
- J. LUTHER, *Articoli 51, 65, 98*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Stato della Costituzione*, il Saggiatore, Milano, 1998, pp. 219 ss.
- MALCOM X, *Ultimi discorsi*, Einaudi, Torino, 1968
- T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, Tomo I, Bologna-Roma, 1984, pp. 43 ss.
- T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed., Giuffrè, Milano, 1998
- P. MASCAGNI, *Le restrizioni alle attività politiche degli stranieri consentite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, pp. 526 ss.

- A. MASTROPAOLO, *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001-IV, pp. 1612 ss.
- F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell'ordinamento italiano*, in *Studi in memoria di Gaetano Serino*, Giuffrè, Milano, 1966, pp. 275 ss.
- M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I diritti umani nella Costituzione italiana*, in D. Castellano (a cura di), *I diritti umani tra giustizia oggettiva e positivismo negli ordinamenti giuridici europei*, ESI, Napoli, 1996, pp. 91 ss.
- L. MELICA, *La partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale*, in *Regione e governo locale*, 1995/1-2, pp. 27 ss.
- L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Giappichelli, Torino, 1996
- U. MERLIN, P. MANCINI, *Le libertà politiche*, in *Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente*, vol. I *Documentazione generale*, Tomo II *Relazioni, progetto e discussioni generali*, Notor Editore, Reggio Emilia, 1991, pp. 38 ss.
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., I, Cedam, Padova, 1991
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976
- C. MORTATI, *Art. 1*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, pp. 1 ss.
- C. MORTATI, *Sui diritti subiettivi politici*, relazione alla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946), in G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, il Mulino, Bologna, 1979, pp. 335 ss.
- A. M. MOZZONI, *La liberazione della donna*, a cura di F. Pieroni Bortolotti, Gabriele Mazzotta editore, Milano, 1975
- B. NASCIMBENE, *Politica di immigrazione e Costituzione europea*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004/5, pp. 727 ss.
- I. NICOTRA GUERRERA, *Territorio e circolazione della persone nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1995
- D. NOCILLA, *Popolo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 341 ss.
- V. ONIDA, *Si può consultare un segretario straniero*, in *Corriere della sera*, 9 febbraio 1979, p. 5
- V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1997, pp. 77 ss.
- P. ONORATO, *Per uno statuto dello straniero*, in *Democrazia e diritto*, 1989/6, pp. 303 ss.
- V. E. ORLANDO, *Sulla teoria dei diritti pubblici subbiettivi di Jellinek*, ora in *Diritto pubblico generale, Scritti vari*, Milano, 1954, pp. 275 ss.
- A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte generale*, Cedam, Padova, 1990
- L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965

- L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998
- E. PALICI DI SUNI PRAT, *La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000-I, pp. 101 ss.
- E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino, 2002
- G. PALOMBARINI, *I diritti e l'Europa*, in *Critica marxista*, 1998/6, pp. 64 ss.
- G. PALOMBARINI, *Dalla guerra all'immigrazione: quale politica del diritto di sinistra?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1999/2, pp. 11 ss.
- A. PANEBIANCO, "Representation without Taxation": *l'idea di cittadinanza in Italia*, in *il Mulino*, 1991, pp. 54 ss.
- G. PASQUINO, Art. 49, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti politici*, I, Bologna-Roma, 1992, pp. 2 ss.
- F. PASTORE, *Migrazioni internazionali e ordinamento giuridico*, in *Storia d'Italia - Annali*, XIV, *Legge Diritto Giustizia*, Einaudi, Torino, 1998, pp. 1033 ss.
- G. PECES BARBA MARTINEZ, *I diritti dell'uomo in una società multirazziale*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 1989/3, pp. 19 ss.
- L. PEPINO, *Immigrazione, politica e diritto (note a margine della legge n. 40/98)*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1999/1, pp. 11 ss.
- F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, I, XV ed., Cedam, Padova, 1962
- F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, II, XV ed., Cedam, Padova, 1963
- F. PIERANDREI, *I diritti subbiettivi pubblici nell'evoluzione della dottrina germanica*, Giappichelli, Torino, 1940
- A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003
- A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica degli "stranieri" nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, pp. 989 ss.
- A. PIZZORUSSO, *Tutela delle minoranze linguistiche e competenza legislativa regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, pp. 1093 ss.
- A. PIZZORUSSO, Art. 6, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, pp. 296 ss.
- A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, 1976, pp. 527 ss.
- A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, II, *Scritti di diritto costituzionale e altri*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 517 ss.
- PLATONE, *Politico*, trad. it. Laterza, Bari, 1997
- U. POTOTSCHNIG, Art. 97 3<sup>a</sup> comma, sezione II [art. 51], in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione, La pubblica amministrazione*, Bologna-Roma, 1994, pp. 361 ss.
- R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, III, Torino, 1959, pp. 307 ss.

- A. REPOSO, *Gli italiani non appartenenti alla Repubblica (vecchi e nuovi problemi)*, in *Diritto e società*, 1973, pp. 906 ss.
- G. U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 37 ss.
- G. U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, 2000/3, pp. 751 ss.
- G. ROLLA, *Le prospettive dei diritti della persona alla luce delle recenti tendenze costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 1997, pp. 417 ss.
- S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in V. E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Società Editrice Libreria, Milano, 1900, pp. 111 ss.
- S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo. Principii generali*, Cedam, Padova, 1937
- S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947
- R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, pp. 159 ss.
- C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1966
- L. ROSSI, *Sulla natura giuridica del diritto elettorale politico*, Tipografia Gamberini e Parmeggiani, Bologna, 1908
- J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social ou principes du droit politique*, 1762, Amsterdam, trad. it. J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, Rizzoli, Milano, 1986
- A. ROUX, P. TERNEYRE, *Principio d'eguaglianza e diritto di voto*, in *Politica del diritto*, 1991, pp. 379 ss.
- G. E. RUSCONI, *Immigrazione in Europa. Impatto culturale e problemi di cittadinanza*, in *il Mulino*, 1992, pp. 111 ss.
- G. E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, il Mulino, Bologna, 1993
- P. SAITTA, *Integrazione, cittadinanza e immigrazione. I lenti mutamenti del diritto*, in *Sociologia del diritto*, 2002/2, pp. 41 ss.
- G. M. SALERNO, *Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano*, per ora in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 2004
- G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1969
- G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Rizzoli, Milano, 1993
- G. SARTORI, *Assurdo far votare gli immigrati*, in *L'Espresso*, 11 settembre 1997, pp. 68 ss.
- G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, Rizzoli, Milano, 2000
- C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, 1928, trad. it. *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984
- P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, il Mulino, Bologna, 1991



- T. SERRA, *La disobbedienza civile. Una risposta alla crisi della democrazia?*, Giappichelli, Torino, 2002
- S. SICARDI, *L'immigrato e la Costituzione. Note sulla dottrina e sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1996, IV, pp. 3 ss.
- M. SIOTTO PINTÒR, *Sovranità popolare o sovranità degli ottimi? Contributo alla teoria democratica della sovranità*, in *Studi giuridici dedicati e offerti a Francesco Schupfer*, Fratelli Bocca Editori, Torino, 1898, pp. 97 ss.
- A. SPADARO, *La transizione costituzionale. Ambiguità e polivalenza di un'importante nozione di teoria generale*, in Id. (a cura di), *Le "trasformazioni" costituzionali nell'età della transizione*, Giappichelli, Torino, 2000
- W. THOMPSON, *Appeal of One Half the Human Race, Women, against the Pretension of the Other Half, Men, to Retain Them in Political, and Thence in Civil and Domestic Slavery, in Reply to a Paragraph of Mr. Mill's Celebrated "Article on Government"*, London, 1825, trad. it. *Appello di metà del genere umano, le donne, contro la pretesa dell'altra metà, gli uomini, di mantenerle nella loro schiavitù politica, civile e domestica*, a cura di S. Franchini, Guaraldi Editore, Firenze, 1974
- R. TOSI, Art. 54, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, pp. 353 ss.
- G. TREVES, *Principi di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1971
- V. UCKMAR, *La tassazione degli stranieri*, Cedam, Padova, 1955
- P. UNGARI, *Sul voto amministrativo agli stranieri in Europa*, in *I diritti dell'uomo*, 1991, pp. 45 s.
- G. VACCHELLI, *Concetto giuridico del diritto politico*, Tipografia Vannucchi, Pisa, 1899
- R. VENDITTI, *Prime riflessioni sulla sentenza costituzionale n. 164 del 1985 relativa alla legge sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, pp. 1213 ss.
- L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1984
- L. VENTURA, Art. 54, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti politici*, II, Bologna-Roma, 1994, pp. 47 ss.
- U. VILLANI, *I diritti degli stranieri negli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, in *Studi senesi*, 1987/1, pp. 105 ss.
- F. VIOLA, *La democrazia deliberativa tra costituzionalismo e multiculturalismo*, in *Ragion pratica*, 20, 2003, pp. 33 ss.
- P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, VIII ed., Giuffrè, Milano, 1975
- G. VOLPE, *Diritti politici*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XI, Roma, 1989
- G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 2000
- M. WALZER, *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*, New York, 1983, trad. it. *Sfere di giustizia*, Feltrinelli, Milano, 1987

- C. WIHTOL DE WENDEN, *Parzialmente francesi. La prospettiva di una cittadinanza senza appartenenza nazionale*, in *il Mulino*, 1992, pp. 137 ss.
- G. ZAGREBELSKY, *Questioni di legittimità costituzionale della l. 3 febbraio 1963 n. 69, istitutiva dell'ordine dei giornalisti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, pp. 330 ss.
- G. ZAGREBELSKY, *Il «crucifige» e la democrazia*, Einaudi, Torino, 1995
- P. L. ZAMPETTI, *La democrazia partecipativa e il rinnovamento delle istituzioni*, ECIG, Genova, 1995
- E. ZANIBONI, *Recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di prestazione del servizio militare da parte dello straniero e dell'apolide. Profili di diritto internazionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2002/2, pp. 31 ss.
- G. ZINCONI, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, il Mulino, Bologna, 1992
- G. ZINCONI, *Uno schermo contro il razzismo*, Donzelli editore, Roma, 1994
- G. ZINCONI, *Cittadinanza: trasformazioni in corso*, in *Filosofia politica*, 2000/1, pp. 71 ss.
- G. ZINCONI, S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004/5, pp. 741 ss.
- H. ZINN, *Disobbedienza e democrazia*, il Saggiatore, Milano, 2003
- D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994
- D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp. 3 ss.
- G. ZUCCALÀ, *L'infedeltà nel diritto penale*, Cedam, Padova, 1961